UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX-EN-PROVENCE

ESSAI

SUR

L'IRRESPONSABILITÉ PARLEMENTAIRE

EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Victor Charles BRÉMOND

Président : M. MOREAU, professeur.

Suffragants : M. JOURDAN, professeur.
M. DELPECH, professeur.

TYPOGRAPHIE ET LITHOGRAPHIE P. POURCEL
40, Cours Mirabeau, AIX-EN-PROVENCE

[1906]

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX-EN-PROVENCE

ESSAI

SUR

L'IRRESPONSABILITÉ PARLEMENTAIRE

EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Victor Charles BRÉMOND

ACAD. UNIV. BAT. BIBL.

Président : M. MOREAU, professeur.

Suffragants : M. JOURDAN, professeur.
M. DELPECH, professeur.

TYPOGRAPHIE ET LITHOGRAPHIE P. POURCEL
40, Cours Mirabeau, AIX-EN-PROVENCE

[1906]

ESSAI

SUR

L'Irresponsabilité Parlementaire en France

PERSONNEL

MM. Bry, doyen, professeur du Droit romain.
Jourdan, professeur de Droit civil.
Bouvier-Bangillon, professeur de Droit commercial.
Vermond, professeur de Droit romain.
Moreau, professeur de Droit administratif.
Audinet, professeur de Droit international public.
Cézar-Bru, professeur de Droit civil.
Babled, professeur d'Economie politique.
Bonnecarrère, professeur de Droit criminel.
Delpech, agrégé, chargé des cours de Droit constitutionnel.
Ripert, agrégé, chargé du cours de Droit civil.
Perroud, agrégé, chargé du cours de Procédure civile.
Jougla, secrétaire.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres a leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages de fond

Anson : *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre, Le Parlement.* Paris, V. Girard et E. Brière 1903. Traduction Gandilhon, bibliothèque de droit public, publiée sous la direction de M. Boucard et G. Jèze.

Barbier : *Code expliqué de la Presse*, 1887.

Boutmy : *Etudes de droit constitutionnel*, Paris 1885.

Buchez et Roux : *Histoire parlementaire de la Révolution française.*

Carnot et de Grattier : *Commentaire des lois sur la Presse.* P. 1847.

Celliez et Le Senne : *Loi de 1881 sur la Presse.* P. 1882.

Chassan : *Traité des délits et contraventions de la parole, de l'écriture et de la presse.* Paris et Colmar, 1837.

Dareste : *Les Constitutions modernes*, 2e édit., Paris, Challamel, 1903.

Duguit : *L'Etat, les gouvernants et les agents*, Paris, A. Fontemoing, 1901-1903.

Esmein : *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 3e édit., Paris, Larose, 1903.

Fabreguettes : *Traité des délits politiques et des infractions par la parole, l'écriture et la presse*, 2e édit., Paris, A. Chevalier, Maresq et Cie, 1901.

Fischel : *Constitution de l'Angleterre*, Trad. Ch. Vogel, Paris, 1864.

Garraud : *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, 2e édit., Paris, Larose, 1898-1902.

Hallam : *The Constitutional history of England from the accession of Henri VII to the death of George II* : Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, de l'avènement d'Henri VII à la mort de Georges II ; London, J. Murray, 1896.

Josserand : *De l'abus des droits*. Paris, A. Rousseau, 1905.

Laband : *Staatsrecht des deutschen Reiches, Freiburg*. 1888-91 : Le droit public de l'empire allemand. Paris, V. Giard et E. Brière, 1900-1904.

Laferrière : *Traité de juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e édit. Par. 1896.

Le Poittevin : *Traité de la presse*. Paris, Larose, 1902-04.

De Lolme : *Constitution de l'Angleterre ou état du gouvernement anglais, comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe*. Genève et Paris, 1787.

May (Erskine) : *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre depuis l'avènement de Georges III*. Traduction Cornelis de Witt, Paris, 1866.

Moreau : *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, (Organisation des pouvoirs publics), 5e édit., Paris, Larose, 1905.

Pierre (Eugène) : *Traité de droit politique, électoral et parlementaire.* Paris 1893 et supplément 1906, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1902.

Rossi : *Cours de droit constitutionnel.* Paris, 1867.

Recueils et périodiques

Dalloz.

Gazette du Palais.

Gazette des Tribunaux.

Gugho : *Revue de législation et de Jurisprudence.*

Journal officiel.

Moniteur universel.

Morin : *Répertoire de droit criminel.*

Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.

Règlements de la Chambre et du Sénat.

Revue Générale d'administration.

Sirey.

INTRODUCTION

Les peuples qui ont oublié cette vieille chanson de la monarchie de droit divin avec laquelle on a pu bercer leur simplicité première, ceux qui ont fait triompher, à sa place, l'idée plus rationnelle, plus juste, que la souveraineté appartient à la Nation, n'ont pas cru, en général, à la possibilité d'exercer par eux mêmes la prérogative principale que confère cette souveraineté : le pouvoir de légiférer. A tort ou à raison, la plupart des Constitutions donnent une sanction favorable aux paroles suivantes de De Lolme : « La plus grande partie de ceux qui composent la multitude, distraits par les besoins plus pressants de la subsistance n'ont ni le loisir, ni même, par l'imperfection de leur éducation, les connaissances nécessaires à de tels soins (le vote direct des lois). La nature, d'ailleurs avare de ses dons, n'a donné qu'à une petite portion d'hommes une tête capable des calculs compliqués d'une législation ; et, comme le malade se confie à son médecin, le plaideur à un

avocat, de même le très grand nombre des citoyens doit se confier à ceux qui sont plus habiles qu'eux, pour l'exécution des choses qui, en même temps qu'elles les intéressent si essentiellement, requièrent tant de qualités pour les bien faire. A ces raisons déjà si fortes, il s'en joint une autre, s'il se peut plus décisive : c'est que la multitude, par cela même qu'elle est une multitude, est incapable d'une résolution réfléchie... Très peu ont réfléchi sur ce qui doit faire l'objet de l'Assemblée, très peu y portent d'avis, ou du moins d'avis à eux, auquels ils tiennent. Comme il faut cependant prendre un parti la plupart se décident par des raisons dont ils rougiraient de se payer dans des occasions bien moins sérieuses ; un spectacle inusité, un changement dans le lieu de l'Assemblée, un mouvement, une rumeur, sont, dans l'indécision générale, la raison suffisante de la détermination du grand nombre ; et, de l'agrégation de volontés, formées sans connaissance de cause, se forme une volonté totale qui est aussi sans réflexion (1) ».

Les citoyens nomment donc des représentants ; ils choisissent des individus pour décider et agir en leur nom. Ces représentants, ces députés, forment un Parlement, porte-parole de la Nation, et l'exercice de leurs droits ne leur sera conféré que pendant un nombre d'années fixé d'avance.

(1) De Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, liv. II, chap. V.

Vouloir, parler au nom de la Nation, telle est donc la raison d'être d'une Chambre représentative.

Mais, pour exercer cette mission, le Parlement a besoin de garanties ; il faut que son indépendance soit assurée ; pour satisfaire les intérêts généraux du pays il ne doit consulter que « sa lumière et sa conscience »(1). C'est pourquoi le Législateur de 1875, ayant à l'esprit le souvenir des évènements récents de la Commune, avait fixé à Versailles le siège du pouvoir exécutif et des Chambres. Dans cette ville, pensait-il, remplie d'un passé glorieux et bruyant mais suivi de lendemains mornes et paisibles, les représentants pourraient remplir leur œuvre en toute sécurité, à l'abri des insurrections populaires, toujours à craindre dans ce Paris si favorable à l'agitation.

La pensée qui avait dicté cette décision était sans doute louable ; elle avait seulement le tort de méconnaître à Paris le rôle de capitale politique que cette ville pouvait revendiquer à juste titre. Aussi la loi du 22 juillet 1789 y ramena-t-elle le siège du gouvernement et des Chambres. Elle eût soin, cependant, d'édicter les prescriptions suivantes en prévision des troubles à venir : « Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée qu'ils président. — A cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes

(1) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, page 9.

les autres autorités dont ils jugent le concours nécessaire. Les réquisitions peuvent être adressées à tous officiers, commandants ou fonctionnaires qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement sous les peines portées par les lois.

Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés peuvent déléguer leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un deux. » (Art. 5).

D'autre part, la loi de 1789, toujours pour prévenir l'envahissement des Chambres, défend, dans son article 6, d'apporter les pétitions en personne à la barre.

D'autres privilèges appartiennent au Parlement pris en corps et lui assurent son indépendance à l'égard du pouvoir exécutif ; nous voulons parler du droit reconnu à chacune des Chambres de juger de l'éligibilité de ses membres, de la régularité de leur élection et du droit pour chacune d'elles de nommer son bureau.

Ces immunités, ces garanties de la sécurité du Parlement peuvent sembler suffisantes. Et pourtant la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 a cru devoir en ajouter deux autres, attachées aux membres des deux Chambres individuellement considérés : l'inviolabilité judiciaire et l'irresponsabilité politique. Cette dernière que nous nous proposons d'étudier de façon spéciale peut étonner, à première vue. Comme le dit excellemment M. Esmein : « Il semble que la souveraineté nationale ait pour conséquence nécessaire la pleine responsabilité de tous ceux qui exercent, à un titre quelconque, l'autorité publique. Tous, en effet, agissent

non en vertu d'un droit propre, mais au nom de la nation, en qui réside le souveraineté. Cela semble vrai, non seulement quant aux fonctionnaires proprement dits, c'est-à-dire quant à ceux dont l'unique mission consiste à appliquer des règles tracées d'avance par la loi, mais aussi et surtout quant aux *représentants*, c'est-à-dire quant à ceux qui ont un pouvoir de décision propre et *veulent* pour la nation. Le danger de voir le délégué mésuser d'un pouvoir qui ne lui appartient pas étant plus grand encore dans le second cas, la responsabilité parait s'imposer davantage...» (1).

En fait, elle n'est établie ni dans l'une ni dans l'autre hypothèse. C'est que cette responsabilité, avec sa principale conséquence, la révocabilité, ne cadrerait pas avec la nature même du gouvernement représentatif. Le représentant qui ne sort pas des bornes de ses fonctions, ne doit pas avoir de compte légal, obligatoire, à rendre de ses actes. Cela est vrai, pour le titulaire du pouvoir exécutif dont la responsabilité est couverte par celle des ministres ; cela est vrai pour ceux qui détiennent le pouvoir de juger. Les uns et les autres sont irrévocables, en principe, tant que durent leurs fonctions. Cela est vrai, et doit l'être à plus de titres, pour les membres des Assemblées législatives. Plus que tous autres ils sont *représentants*, plus que tous autres ils doivent jouir de l'irresponsabilité ou plutôt, il ne

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 3me édit. p.290.

peut y avoir pour eux qu'une responsabilité positive quoique indirecte : celle qui résulte du caractère temporaire de leur mission.

Le législateur de 1875 l'a justement compris ainsi. Non seulement les députés sont inamovibles jusqu'au terme de leurs fonctions, mais encore « en vertu d'une immunité traditionnelle, la responsabilité pénale, qui aurait pu résulter du droit commun, est expressément écartée « à raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions (1) ».

Le Parlement est une arène où toutes les opinions doivent pouvoir se faire entendre ; il faut que, dans un tel milieu, chaque idée puisse se faire jour et trouver un interprète ; il faut aussi qu'elle puisse être combattue dans les limites les plus larges, de sorte que, si elle triomphe ou si elle succombe, on puisse dire : ce n'est pas l'effet d'un caprice arbitraire, mais le résultat d'un examen réputé sérieux.

Celui qui est appelé à défendre les intérêts du pays dans les Assemblées représentatives ne doit éprouver aucune crainte, ne redouter aucune poursuite, ni pénale, ni civile ; ou bien il gardera le silence sur des vérités le plus souvent utiles à connaître, « non parce qu'il manquerait du courage nécessaire pour braver les conséquences de ce qu'il regarderait comme l'accomplissement de son devoir ; mais par suite de l'appréhension naturelle qu'éprouve tout citoyen honnête d'enfreindre les lois de son pays (2) ».

(1) Esmein, op. cit., p. 293.

(2) D. J. G., Presse-outrage, n° 1155.

En donnant au député la franchise de ses opinions, de ses discours, de ses votes, son indépendance est sauvegardée, en même temps que l'intérêt général ; le Parlement conserve tout son prestige, au lieu de devenir un simple jouet, une décoration de théâtre, si l'on peut dire ; il reste libre dans ses rapports avec l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, ces deux branches du pouvoir exécutif. Les Assemblées électives et représentatives, a dit M. Esmein, reçoivent de la souveraineté nationale l'exercice du pouvoir législatif qui est le plus important attribut de cette souveraineté. Il n'appartient donc au titulaire d'aucun autre pouvoir de gêner ou de limiter l'exercice de leur fonction constitutionnelle. Tout autre pouvoir leur est parallèle, mais ne saurait leur être supérieur (1).

Sans doute, il arrivera parfois que, fort de son immunité, l'orateur parlementaire prêtera sa voix à des conceptions qui blesseront l'assemblée par leur nouveauté et le sujet qu'elles attaquent.

Est-ce une raison pour imposer silence à celui qui se fait le prosélyte et le défenseur d'une foi inconnue jusque là, à celui qui heurte les traditions, même les plus respectables ?

Penser de la sorte serait vouloir introduire dans le principe une exception qui entraînerait sa ruine, ménager dans l'œuvre une fissure fatale. Les problèmes

(1) Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel*, 3me éd., p. 543.

les plus audacieux pourront être posés et discutés à la tribune du Parlement ; la raison, l'intelligence seules, indiqueront la solution qu'il convient de leur donner (1).

On peut encore supposer que le sénateur ou le député, dans l'exercice de ses fonctions, en usant de la faculté qui lui est accordée d'exprimer librement ses idées, nuise à autrui ; on peut imaginer que ses discours contiennent des diffamations, des injures même. Le droit que la loi reconnait au représentant parait ainsi recevoir une orientation vicieuse. « Lorsque le législateur nous confère une prérogative, ce n'est pas pour que nous en fassions un usage quelconque : il a en vue un objectif déterminé. Toute institution a sa destinée qui constitue sa raison d'être et contre laquelle elle ne saurait s'insurger. Chaque droit est appelé à suivre une direction déterminée, et il ne saurait dépendre des par-

(1) Nous avons vu, naguère, l'idée de patrie faire l'objet d'un débat passionné au sein du Palais-Bourbon. M. Sembat avait entrepris de passer au crible ce qui, jusque là, avait été soigneusement mis hors des débats publics. Cette innovation dans la critique avait soulevé des protestations véhémentes de la part d'un grand nombre de députés et le président dut intervenir en ces termes :

« Il n'est pas douteux que l'orateur — vous le sentez, Messieurs, et je le sens comme vous — heurte les sentiments les plus intimes et les plus chers des membres de cette Assemblée ; mais sa franchise même et ce que vous devez à la liberté de la tribune, ne vous permettent pas, tant qu'il ne s'adresse à personne d'entre vous, de l'empêcher de parler et de couvrir sa voix. »

Ch. Dép., séance du 1er déc. 1905 ; Débats parlem., p. 3674.

ticuliers de l'aiguiller à leur guise dans une direction différente ; il y aurait alors, non pas usage, mais « abus » de ce droit, et cet abus risquerait d'engager la responsabilité de son auteur. N'est-il pas naturel en effet que, lorsqu'un droit est dévié de son but, tous les dommages par lui causés dans la direction anormale où il a été engagé restent à la charge de son titulaire qui l'a fait véritablement « sien » ? Est-il tolérable qu'un propriétaire fasse servir son droit, sous le prétexte qu'il est absolu, à des projets malicieux et, par exemple, qu'il pratique des fouilles dans son terrain avec l'unique pensée de tarir la source de son voisin, sans qu'il doive retirer lui-même aucun profit appréciable des travaux entrepris ? Ce n'est pas pour nuire à notre prochain que la loi nous accorde des prérogatives et qu'elle nous en garantit l'exercice... (1) »

La vérité de ces paroles va au delà des frontières du droit civil. La théorie du détournement de pouvoir, en droit administratif, servirait à le prouver, au besoin. Mais à quoi bon ? Tous les droits ne se ressemblent-ils pas, malgré les différences de détail qui les séparent ? Tous n'ont-ils pas, comme caractère commun, d'être concédés par le pouvoir social ? Ils doivent donc répondre à leur destinée, être exercés selon l'esprit qui a présidé à leur création, c'est-à-dire socialement. Qu'importe qu'ils soient mis au service des particuliers ou des administrateurs !

(1) Josserand, *De l'Abus des droits*, p. 5.

Dès lors, à cette question : le député échappe-t-il à toute responsabilité lorsque, à la tribune, il s'est livré à des attaques injustifiées contre des tiers, lorsque sa parole a servi à répandre des accusations malveillantes, une réponse négative semble s'imposer. Serait-il raisonnable que l'irresponsabilité parlementaire soit mise au service de la méchanceté et perdît ainsi, par une sorte d'aberration, sa raison première que nous avons rattachée au bien de tous ?

Le Législateur, cependant, est allé jusqu'à cette extrême limite. Cette attitude qui a les aspects d'une coupable faiblesse s'étaie sur des raisons sérieuses et n'est, à bien dire, que le résultat d'une saine logique. En laissant même de côté cette considération que la chaleur communicative d'une assemblée, excitée par le débat public, explique, si elle n'excuse pas, les violences oratoires de certains tempéraments par trop irritables, il est juste d'observer que de telles attaques, survenues en un pareil moment, visent moins les individus que leurs doctrines. Le droit à la liberté de la parole, malgré les apparences, a été mis au service d'une cause désintéressée, la défense des convictions ; il n'est pas allé contre sa finalité, il ne s'est pas égaré sur une fausse route ; en un mot, il n'y a pas eu abus de droit.

A ces arguments, nous pourrions ajouter : s'il était loisible de poursuivre le député pour délits contenus dans les opinions énoncées, dans les discours ou rapports faits à l'Assemblée, il est facile de concevoir qu'il

pourrait être l'objet de tracasseries, de vexations, soit de la part du pouvoir exécutif, soit même de la part de personnes privées. Le prétexte serait trop facile à saisir ; on créerait des délits imaginaires.

Il est juste de faire observer, pourtant, que l'esprit démocratique est développé à un tel point chez la plupart des nations et surtout en France, que l'on concevrait avec peine, de nos jours, une attaque injustifiée de l'exécutif contre le législatif. A l'aurore du gouvernement représentatif, lorsque les premières Assemblées populaires se réunirent dans notre pays, leur préoccupation essentielle devait être et fut, en réalité, nous le verrons bientôt, de se prémunir contre toute tentative hardie du pouvoir royal. Une institution naissante en lutte ouverte contre une monarchie forte de tout un passé historique avait besoin d'assurer son existence par de fortes garanties. Mais aujourd'hui, la toute puissance des Chambres est trop bien assise, elles possèdent des pouvoirs trop considérables pour oser croire qu'un Président puisse porter atteinte à leur indépendance. Il est bon, tout de même, que le principe subsiste, ne serait-ce que pour prévenir un événement extraordinaire et protéger les membres du Parlement contre les attaques toujours possibles des particuliers.

Nous sommes ainsi ramené à cette affirmation intangible : dans un gouvernement représentatif, il existe un intérêt supérieur, l'intérêt de la Nation, représentée par le Parlement, qui nécessite la liberté la plus complète des débats au sein des Chambres. C'est une appli-

cation moderne de ces paroles de Socrate : « L'univers pourrait aussi facilement se passer de soleil que les institutions libérales de la liberté de la parole (1). » Cette large vérité a permis à M. de Franqueville d'énoncer la formule suivante : « De tous les privilèges essentiels à l'indépendance, on pourrait dire à l'existence même du Parlement, il n'en est pas de plus important que la liberté de la parole ». Cette liberté de la parole se complète nécessairement de la liberté du vote. Celle-ci est le corollaire obligé de celle-là et comme son couronnement. L'une et l'autre constituent ce qu'on est convenu d'appeler « l'irresponsabilité parlementaire ».

Voici la division tripartite que nous nous proposons de suivre pour l'étude de cette immunité :

I. — *Caractères de l'irresponsabilité parlementaire et atténuations qu'elle comporte.*

II. — *Son origine et son historique.*

III. — *Son étendue.*

(1) « Οὔτε ἐκ τοῦ κόσμου τὸν ἥλιον, οὔτε ἐκ τῆς παιδείας ἄρτεον τὴν παῤῥησίαν. » Socrates, Stobœi Florigelium. Erskine May, *Histoire Constit. de l'Angleterre*, t. II, p. 109.

PREMIÈRE PARTIE

Caractères de l'Irresponsabilité Parlementaire et atténuations qu'elle comporte

CHAPITRE PREMIER

Caractères de l'Irresponsabilité Parlementaire

Ces caractères sont, les uns, communs à l'irresponsabilité et à l'inviolabilité parlementaires ; les autres sont spéciaux à l'immunité que nous étudions et servent même à la distinguer de sa voisine.

Nous nous occuperons successivement des deux catégories.

Section I

Caractères communs à l'irresponsabilité et à l'inviolabilité. — Le développement de ce premier point de notre étude est intimement lié à la détermination du caractère même du représentant. Or que l'on voie dans la représentation politique, avec les auteurs de la Constitution de 1791, un mandat donné ; avec les juristes allemands (Laband, Gierke, Jellinek), un organe créé par le législateur ; ou enfin, avec M. Duguit, un fait naturel et spontané consistant en une structure spéciale et complexe des éléments sociaux, qui possèdent dans une société donnée la plus grande force (1), on aboutit toujours à faire du député un véritable fonctionnaire.

Cette constatation est essentielle lorsqu'il s'agit de déterminer les caractères des immunités accordées aux représentants du pouvoir législatif.

Dans la première doctrine, la Nation est considérée comme une personne, titulaire de la souveraineté ; elle

(1) Duguit, *L'Etat, les gouvernants et les agents*, t. II, p. 223.

donne mandat à une autre personne, le Parlement, de l'exercer en son nom.

C'est donc le Parlement, véritable entité juridique, qui veut pour la Nation, qui parle, qui agit pour elle. Que deviennent donc les députés, que sont-ils ? Ils sont fonctionnaires du Parlement ; ils doivent être considérés comme les instruments de sa volonté, de même que les électeurs sont fonctionnaires de la Nation et en expriment les tendances, les désirs.

Une doctrine nouvelle s'est fait jour en Allemagne pour expliquer la nature juridique du Parlement. Elle rejette la notion de mandat, notion de droit civil, pour y substituer la notion d'organe.

Voici comment s'exprime l'un des principaux représentants de cette école : « Le sens de cette formule que les membres du Reichstag sont les représentants du peuple tout entier, dit Laband, est exclusivement politique. Cette expression veut dire : le Reichstag est l'organe par le moyen duquel s'exerce la participation des nationaux de l'empire aux décisions et à l'activité vitale de l'empire. Tout citoyen de l'empire (ayant droit de voter) exerce indirectement une influence sur la politique de l'empire, grâce au pouvoir qu'il a de coopérer à la formation de cet organe, conformément à la loi électorale. Mais ce pouvoir de coopérer épuise son droit, qu'il en ait fait usage ou non, au jour fixé par le vote. C'est seulement dans la formation du Reichstag que le peuple, c'est à dire la somme collective des nationaux de l'empire, ayant le droit de vote,

coopère juridiquement à la vie publique de l'Empire... Il faut considérer comme non juridique la conception suivant laquelle le peuple prend au moyen du Reichstag, son représentant, une part continue aux affaires politiques de l'Empire. Dès que le vote a eu lieu, toute participation, toute coopération, toute influence juridique de la collectivité du peuple sur les décisions publiques, cessent du même coup. Le Reichstag, dans le cercle de sa compétence, est, autant que l'Empereur, investi de droits propres, indépendants ; il n'est pas le représentant de la collectivité du peuple dans un autre sens que ne l'est l'Empereur lui-même. Il n'y a de différence que dans la façon dont on est appelé à ces fonctions... Celui qui juge les choses au point de vue philosophique, historique ou politique peut s'en tenir à cette opinion que le Reichstag sert à l'expression de « l'âme du peuple », de « l'esprit national vivant et agissant », de « la conscience morale du peuple » ; celui qui veut déterminer juridiquement la nature du Reichstag ne doit pas se laisser influencer par la dénomination trompeuse de « représentation du peuple » ; il doit maintenir ce principe que le Reichstag n'est appelé représentation nationale que dans ce sens et pour cette raison que tout particulier, sujet de l'empire, qui satisfait aux conditions imposées par la loi électorale, peut coopérer à la formation de cet organe de l'empire. En d'autres termes le Reichstag est représentation nationale, non au point de vue de ses obligations et de ses

droits, mais seulement au point de vue de sa formation et de sa composition (1) »

En résumé, d'après l'école allemande, la loi positive crée deux organes principaux qui n'ont entre eux aucun rapport juridique : la Nation et le Parlement. La Nation organe est un ensemble de fonctionnaires, les électeurs, dont toute la compétence consiste à élire. Les décisions sont prises par un autre ensemble de fonctionnaires qui constituent le Parlement-organe. Les députés deviennent donc, si l'on veut, des organes de l'organe, des organes-parties.

D'après M. Duguit, le Pouvoir appartient aux plus forts. De nos jours, la force, au point de vue politique, c'est le nombre. Mais il est difficile, impossible même à une collectivité trop étendue de gouverner directement. « Il fallait donc trouver un système positif d'organisation politique qui, d'une part, laissât subsister la plus grande force matérielle entre les mains des gouvernants primaires, classe ou majorité, et, d'autre part, permit d'assurer l'accomplissement des devoirs s'imposant aux gouvernants. Ce système est précisément celui de la représentation moderne (2). »

Les gouvernants primaires, les citoyens d'une même nation, nommeront donc des représentants ou gouver-

(1) Laband, Staatsrecht, édit. française 1900, t. I, p. 443 ; 4e édition allemande, 1901, t. I, p. 295.

(2) Duguit, op. cit., t. II, p. 218.

nants secondaires et ceux-ci seront chargés des fonctions étatiques. Mais entre les uns et les autres, entre électeurs et élus il n'y a point, ici encore, de rapport juridique, « puisque, à vrai dire, les électeurs n'ont pas de pouvoir de droit, mais seulement un pouvoir de fait (1) ». On ne saurait, d'autre part, faire intervenir la notion d'organe « parce que cela implique une volonté une du Parlement et que, dans la réalité, il y a seulement les volontés individuelles des électeurs et les volontés individuelles des députés (2) ». Il faut dire que le lien entre les députés et ceux qui leur ont donné le pouvoir est un simple lien de solidarité. La solidarité veut que les premiers apportent leurs aptitudes à l'accomplissement des fonctions étatiques, que les seconds soutiennent les premiers de la force inhérente au plus grand nombre dans un état démocratique.

Par ce rapide exposé des diverses doctrines sur le Parlement, nous avons essayé de montrer qu'elles aboutissent toutes à la même conclusion ; toutes, ainsi que nous l'avions posé dans nos prémisses, considèrent le député comme un véritable fonctionnaire.

On ne saurait donc voir, en aucune façon, dans les immunités parlementaires des sortes de privilèges, des exemptions accordées aux représentants de la Nation, à raison de leur personnalité. Les députés pris isolé-

(1) Duguit, op. cit., t. II, p. 218.
(2) Duguit, ibid.

ment, en leur qualité de députés, n'ont, au point de vue juridique, aucun droit destructif du principe d'égalité. C'est parce qu'ils remplissent une fonction, la première de toutes si l'on veut, c'est parce qu'il fallait protéger l'exercice de cette fonction contre les attaques étrangères, que la Constitution de 1875, à l'exemple de ses aînées, a pris des garanties spéciales. « Les immunités qui protègent le député, en France et dans les pays étrangers, comme l'irresponsabilité et l'inviolabilité, ne sont pas des droits subjectifs du député, mais simplement l'application à sa personne des règles formulées par le droit objectif pour assurer l'accomplissement des fonctions parlementaires avec une pleine et entière indépendance (1) ».

De ce caractère, résulte une conséquence pratique évidente : l'impossibilité pour les membres du Parlement de renoncer aux immunités. Au contraire, qu'on voie en elles un droit subjectif du député et cette impossibilité s'évanouit ; on peut toujours se dépouiller de ce qui vous appartient en propre. Pour détruire notre raisonnement, on fait, il est vrai, l'argumentation suivante : un député ne peut-il pas, en tout état de cause, renoncer à sa qualité de député en donnant sa démission et cela ne prouve-t-il pas que cette qualité et les immunités qui s'y rattachent constituent véritablement des droits subjectifs ?

(1) Duguit, *Etudes de Droit public*, t. II, l'Etat, p. 195.

Avec M. Duguit, nous répondons : « Le député, peut en effet, donner sa démission ; mais cette démission est adressée au Parlement ; elle ne fait pas par elle-même perdre la qualité de député ; elle est sans effet tant qu'elle n'a pas été acceptée par l'assemblée dont fait partie le député, et jusque-là, celui-ci peut toujours la retirer ; la cause efficiente de la perte de la fonction parlementaire est donc la décision du Parlement et non point la démission (1). »

En conséquence, il reste vrai que les immunités parlementaires, l'irresponsabilité en particulier, trouvent leur raison d'être dans des considérations d'ordre public ; c'est dans un intérêt supérieur qu'elles existent, on ne saurait voir en elles des privilèges attachés à la personne.

Section II

Caractères distinctifs de l'irresponsabilité. — Nous avons jusqu'ici associé ces deux expressions : irresponsabilité et inviolabilité. Mais il importe de ne pas les confondre ; nous devons établir quelles différences les séparent, quels caractères spéciaux les distinguent.

A cet effet, on nous permettra de remonter au texte qui les consacre.

(1) Duguit, op. cit., p. 196.

L'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 est ainsi conçu :

« Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut « être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions « ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonc- « tions. »

Et voici quelles sont les dispositions de l'article 14 :

« Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne « peut, pendant la durée de la session, être poursuivi « ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle, « qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait par- « tie, sauf en cas de flagrant délit. ».

Le simple énoncé de ces deux articles nous montre que si l'impossibilité de poursuite, telle qu'elle est prévue par l'article 14 de la loi constitutionnelle de 1875, en un mot l'inviolabilité, n'est que *relative*, nous voulons dire ne s'étend qu'aux matières criminelles et correctionnelles et peut disparaître avec l'autorisation de la Chambre dont fait partie le représentant inculpé, au contraire, l'impossibilité de poursuite de l'article 13, connue en doctrine sous le nom d'irresponsabilité, offre un caractère plus *absolu :* elle s'applique tant au civil qu'au criminel et ne souffre aucune intervention qui l'anéantirait.

D'autre part, l'inviolabilité ne vise que des faits autres que ceux de la fonction parlementaire, « Il ne s'agit pas d'un délit faisant corps avec l'acte même par lequel se traduit la fonction, mais d'un crime ou délit

quelconque qui en est parfaitement indépendant (1) ». Aussi, nous venons de le voir, si la culpabilité du député est bien établie, si les poursuites dont il est l'objet sont fondées, sérieuses, une autorisation de la Chambre le dépouillera de l'immunité qui le protège et l'action publique suivra son libre cours. Dans certains cas même, dans le cas de flagrant délit, et à certaines périodes, dans l'intervalle des sessions, l'inviolabilité cesse de s'appliquer, le représentant peut être poursuivi sans formalité aucune.

Nous ne pourrions tenir le même langage en ce qui concerne l'irresponsabilité. Elle n'existe, elle, que pour les actes de la fonction parlementaire ; sa garantie ne s'étend qu'aux discours, opinions et votes du député. La suspension, pendant l'intervalle des sessions, l'irresponsabilité ne la connaît pas ; elle a un caractère permanent ; nous dirons plus, perpétuel. Que les Chambres siègent ou soient hors session, qu'elles soient ou non dissoutes, qu'elles soient ou non arrivées au terme de leur existence, l'irresponsabilité joue pleinement. Le représentant ou celui qui l'a été, ne peut en rien être tracassé pour les actes qu'il a accomplis dans l'exercice de son mandat ; l'article 13, le couvre en tout état de cause, l'article 13 le protège de façon continue.

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 3e édit., p. 761.

CHAPITRE II

Atténuations apportées au principe de l'irresponsabilité parlementaire.

Un député est libre de sa parole au sein du Parlement ; aucune autorité étrangère, pas plus qu'un simple particulier, ne peut le tracasser pour ses opinions, ses discours ; voilà qui est acquis et ne saurait faire l'objet de la moindre restriction. Mais il peut très bien, par contre, être puni par l'Assemblée à laquelle il appartient, quand il abuse de son droit. « C'est un axiome du gouvernement représentatif, a dit M. Royer-Collard, que la tribune n'est justiciable que de la Chambre ; mais elle est justiciable de la Chambre.»

Ce pouvoir disciplinaire intérieur se justifie aisément. Il ne faut pas, en effet, que sous prétexte de liberté, le représentant puisse outrepasser les limites d'une discussion correcte et laisser trop dans l'oubli les pré-

ceptes du philosophe ancien sur l'usage de la parole L'importance, la dignité du lieu s'y opposent.

Les pénalités infligées par le réglement, en France, furent d'abord fort sévères. D'après la Constitution du 3 septembre 1791 (titre 3, chap. 3, sect. I, art. 4), le Corps législatif pouvait prononcer contre ses membres l'emprisonnement pour huit jours ou pour trois jours.

Les sénateurs et les députés sont, actuellement, soumis aux mêmes peines disciplinaires dont voici la liste graduée : le rappel à l'ordre, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure simple, la censure avec exclusion temporaire du lieu des séances.

Le rappel à l'ordre est prononcé contre tout orateur qui s'écarte de l'ordre, contre tout membre qui se permet des interruptions, des personnalités ou des manifestations troublant l'ordre (1).

Après un premier rappel à l'ordre, le sénateur ou le député qui persiste à troubler la séance peut être rappelé à l'ordre avec inscription au procès-verbal (2). Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal entraîne, de plein droit, privation pendant quinze jours de l'indemnité parlementaire, mais à la Chambre des députés seulement.

Les ardeurs, les violences ne sont pas toujours réfré-

(1) R. S., art. 115 et 42. -- R. C., art. 118 et 107.
(2) R. S., art. 115 par 2. -- R. C., art. 119.

nées par l'application de ces pénalités. Le président, soutenu par la Chambre, est parfois obligé d'opposer d'autres digues à l'emportement de quelques-uns de ses collègues. Alors intervient la censure simple ou même la censure avec exclusion temporaire.

C'est par la censure simple, par exemple, qu'ont été accueillies ces paroles prononcées par un député au sujet de l'un de ses pairs : « Et si on lui donnait une paire de gifles ! (1) » De même, cette autre allégation lancée dans de pareilles circonstances : « Ses joues ne rougissent plus sous les souffiets (2) ».

La censure avec exclusion temporaire du lieu des séances est prononcée, au Sénat, contre tout membre coupable de résistance à la censure simple ; d'écarts ayant entraîné, pour la troisième fois, dans la même session, l'application de la censure simple ; d'appel, en séance publique, à la violence ; de provocation à la guerre civile ou à la violation des lois constitutionnelles; d'outrages envers le Sénat ou une partie de cette Assemblée ou son président ; d'outrages envers la Chambre des députés ou le Président de la République (3).

A la Chambre des députés, l'article 124 du règlement prévoit, en outre, les injures, provocations ou menaces adressées à un ou plusieurs membres du gouvernement. Ce paragraphe se trouve inclus dans l'article 118 du

(1) Séance Ch. dép., 18 nov. 1901, Débats parlem., p. 2232.
(2) Séance du 8 mai 1899. D. p., p. 1319.
(3) Règl. Sén., art. 119, modifié par résolution du 29 mars 1887.

règlement du Sénat qui énumère les cas d'application de la censure simple.

Privation de la moitié de l'indemnité pendant deux mois, impression et affichage à deux cents exemplaires, aux frais du membre frappé, de l'extrait du procès-verbal mentionnant la censure, dans la circonscription où l'élection a eu lieu, telles sont, pour les députés, les conséquences réglementaires qu'emporte la censure avec exclusion temporaire.

Pour les sénateurs, ces conséquences se réduisent à l'impression et l'affichage à mille exemplaires de l'extrait du procès-verbal. Les affiches doivent être apposées dans toutes les communes du département par lequel le sénateur a été élu. Lorsque la censure a frappé un sénateur inamovible, les affiches sont apposées dans tous les arrondissements de Paris et dans toutes les communes du département de la Seine. Les mêmes obligations sont d'ailleurs imposées au sénateur qui a encouru la censure simple.

DEUXIÈME PARTIE

Origine et Historique

Le sens et la portée de la plupart des grands principes du droit parlementaire sont contenus dans la Constitution anglaise. C'est à elle, la première par la date, l'importance et l'originalité (1), c'est à son histoire propre que nous devons recourir pour connaître l'origine historique de l'immunité qui nous intéresse.

Tacitement reconnue depuis de longues années, cette immunité fut violée, pour la première fois, sous le règne de Richard II. A cette époque, un membre de la Chambre des Communes, nommé Haxey, présenta un bill qui tendait à réduire les dépenses royales.

(1) Boutmy, *Etudes de Droit constitutionnel*, p. 1.

La susceptibilité de Richard II s'émut; les Communes furent réprimandées et durent exprimer des regrets pour la conduite de l'auteur du bill. Celui-ci fut condamné, en Parlement, comme traître ; la question fut même soulevée de savoir s'il ne paierait pas de sa vie l'audace qu'il avait eue de vouloir mettre un frein au gaspillage de la Cour (1).

Haxey dut s'incliner ; mais, à l'avènement d'Henri IV, il introduisit auprès du souverain une requête personnelle tendant à la réforme du jugement « contraire à la loi et à la coutume auparavant en vigueur au Parlement », « against the law and custom which had been before in Parliament ». Le nouveau roi se montra moins rigoureux que son prédécesseur et le jugement fut annulé (2). Les Communes intervinrent à leur tour pour donner plus de poids à ce précédent ; elles demandèrent au souverain d'infirmer la sentence « si bien en accomplissement de droit come pur salvation des libertés de lesdites Communes ». Le prince consentit à prêter à leur supplique une oreille favorable et le jugement fut tenu pour « complètement cassé, annulé, abrogé et de nul effet ». Cette prérogative que constitue

(1) Anson, *Loi et Pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, traduct.; Gandilhon, *Le Parlement*, p. 182.

(2) « The punishment of Haxey was annuled as a violation of the liberties of the Commons ».; Stubbs. The Constitutional History of England ; t. III, p. 489.

l'irresponsabilité en matière de discours et d'opinion, au sein de la Chambre des Communes, se trouvait ainsi reconnue d'une façon implicite une première fois, et en termes exprès une seconde.

Henri VIII devait s'incliner devant elle, à l'occasion de l'affaire Strode. Strode fut condamné à la prison pour avoir présenté quelques règlements sur les mineurs de Cornouailles. La Chambre des Communes prit parti pour son représentant ; un « act » fut promulgué pour déclarer que « toute condamnation, exécution, amende, punition contre un membre du Parlement, à raison de bills, discours, discussions ou déclarations relatives au Parlement serait absolument nulle et de nul effet ». (Act. 4, Henri VIII, ch. 8).

De telles paroles semblaient devoir terminer le conflit. Cependant que de contestations et de luttes réservait le puissant règne d'Elisabeth ! L'affaire de la succession au trône amena la discorde. Les Communes pressaient la reine de se marier pour assurer l'avenir du pays. Devant l'inutilité de leurs démarches, quelques membres allèrent, dans leur langage hardi, jusqu'à l'appeler la marâtre de son royaume et l'accuser de paraitre désirer que l'Angleterre, qu'elle regardait comme existant toute en elle seule, périt plutôt que de lui survivre ; ils ajoutaient qu'un roi n'a d'autre moyen de garder l'affection de ses sujets que de pourvoir à leur prospérité tout à la fois pendant sa vie et après sa mort ; et que des princes haïs de leurs peuples ou des

femmes sans courage étaient les seuls qui pussent jamais redouter leurs successeurs (1).

Aux audacieux « commoners », auteurs de ce discours, la reine fit répondre d'avoir à s'occuper d'autre chose.

Paul Wentworth saisit l'occasion pour élever le débat sur un autre terrain ; il proposa une motion afin de savoir « si l'ordre et l'inhibition de la reine pour que les Communes ne discutassent pas plus longtemps l'affaire de la succession du trône, n'étaient pas une atteinte à leurs libertés et à leur privilège ». La motion fut adoptée par la plus grande partie de la Chambre et, devant la fermeté des Communes à soutenir leurs anciennes franchises, Elisabeth revint sur sa défense.

C'était une retraite momentanée. Peut-être la reine voulut-elle attendre une occasion plus solennelle pour amoindrir une puissance qui lui faisait ombrage. En avril 1571 s'ouvrait une nouvelle session du Parlement. Une vieille coutume veut qu'en cette circonstance, le « Speaker » prenne la parole pour revendiquer les privilèges de la Chambre des Communes. Il le fait d'ordinaire en ces termes « Je me soumets en toute humilité et gratitude aux très gracieux ordres de Sa Majesté, et c'est maintenant mon devoir de revendiquer, au nom et en faveur des Communes du Royaume-Uni, par humble pétition à Sa Majesté, tous leurs anciens et

(1) Hallam, Histoire constitut. d'Angleterre, traduct. Guizot, t. I, p. 381.

incontestés privilèges, en particulier la liberté de la parole dans les débats, l'immunité qui soustrait à toute arrestation les membres des Communes (et leurs serviteurs) (1), le libre accès auprès de Sa Majesté quand les circonstances l'exigeront : et nous demandons aussi que tous les actes des Communes soient interprétés de la façon la plus favorable... » Et le Lord Chancelier de répondre : « Nous avons l'ordre de vous déclarer que Sa Majesté confirme bien volontiers tous les privilèges qui ont été accordés ou conférés aux Communes par l'un quelconque de ses prédécesseurs sur le trône... »

Mais, en 1571, le Lord Chancelier Bacon fit entendre un autre langage. Après la demande traditionnelle du Speaker, il prononça les paroles suivantes : « Sa Majesté, ayant tout récemment reconnu dans les Communes quelque désordre et éprouvé de leur part certaines offenses qui, bien que restées impunies, étaient cependant toujours des offenses dont il fallait tenir compte, les Communes devaient s'abstenir de se mêler d'aucune affaire de gouvernement et ne s'occuper que de ce qui pourrait leur être proposé... (2) »

Un pareil ordre qui, naguère, eût soulevé des protestations unanimes fut, à cette session et à la session suivante (3), observé avec une servilité dont

(1) En ce qui concerne les serviteurs, le privilège a été abandonné par le Speaker Peel, en 1892.

(2) Hallam, op, cit., t, I, p. 385. Hallam, édit. angl., p. 252.

(3) Cette session n'eut pas lieu avant 1575-76.

on a lieu de s'étonner. Heureusement, pour l'honneur des Communes, quelques voix isolées vinrent troubler ce silence craintif et honteux. « La liberté de la parole, s'écriait Pierre Wentworth, frère du précédent, a été, dans les deux dernières sessions, violée de tant de manières que nous courons le danger, tandis que nous discutons ici sur le nom de cette liberté, de perdre et d'abandonner la chose même. Il est d'ordinaire d'entendre, au moindre bruit répandu dans la Chambre, tel sujet plaît ou déplaît à la Reine, prenez garde à ce que vous faites ; quelquefois même arrivent des messagers portant ordre ou défense de s'occuper de telle ou telle chose, messages très injurieux pour la liberté des débats (1) ».

Ces propos alarmèrent les Communes qui crurent prudent d'envoyer Pierre Wentworth à la Tour.

Faut-il s'étonner, maintenant, de cette autre réponse faite, en 1593, par l'organe du Lord Chancelier à la supplique du Speaker : « La liberté de la parole vous est accordée ; mais il faut que vous sachiez de quel privilège il s'agit ; que chacun de vous n'aille pas dire ce qui lui plaît de dire ni faire déclaration de tout ce qui lui traverse le cerveau ; votre privilège est oui ou non (2) ? »

Le premier des Stuarts n'eut guère plus d'estime

(1) Hallam, t. I, p. 390.

(2) « What he listeth, or what cometh in his brain to utter, but your privilege is aye or no. » Anson, op. cit., t. I, p. 183.

qu'Elisabeth pour les Communes. Celles-ci semblaient s'être ressaisies et voulurent faire entendre leur opinion sur les affaires du royaume. En novembre 1621, elles engagèrent Jacques Ier à intervenir contre l'Autriche et à ne pas marier son fils à une princesse espagnole. « Nous avons appris, répondit le Roi, que l'on a débattu et discuté publiquement certains sujets qui dépassent de beaucoup l'intelligence ou la capacité des membres... Vous informerez donc la Chambre que c'est Notre plaisir que nul n'ait l'audace de se mêler des choses qui concernent Notre Gouvernement ou les secrets de l'Etat (1) ».

La Chambre voulut s'élever contre ces paroles insolentes qui annihilaient complètement son pouvoir et, après un second message du Roi où se trouvait cette assertion explicite que les privilèges des Communes n'existaient que par tolérance et sous condition de leur bonne conduite, elle fit entendre la fameuse protestation du 18 décembre 1621. Nous en reproduirons les termes essentiels pour être mieux à même de juger la portée de l'incident : « ... Chaque membre de la Chambre, disait ce document, a et doit avoir de droit liberté de parler pour proposer, traiter, discuter et terminer lesdites affaires (affaires graves et urgentes concernant le Roi, l'Etat et la défense du royaume et de l'Eglise d'Angleterre); les Communes en Parlement

(1) Erskine May, Parliamentary History, vol. I, p. 326.

ont même liberté et franchise de traiter ces matières dans l'ordre et de la manière qui leur semblera convenable ; et, chaque membre en particulier de ladite Chambre est également affranchi de toute citation, emprisonnement et vexations (autres que par la censure de la Chambre elle-même) pour ou au sujet d'aucun bill, discours, observation ou déclaration d'aucune matière ou de matières touchant le Parlement ou les affaires du Parlement... (1) ».

La protestation fut déchirée et ses auteurs envoyés à la Tour. Mais, ajoutons, pour être vrai, que les Communes n'en continuèrent pas moins leur opposition. Nous n'en voudrions pour preuve que le petit tableau suivant, tracé à leur égard par Sa Majesté, et où l'harmonie parmi les acteurs paraît être une qualité défaillante : « J'ai joué de la flûte et vous n'avez pas dansé ; j'ai pleuré et vous ne m'avez pas accompagné du moindre soupir. Bien que je vous aie fait jouir de dix-huit années de paix, vous m'avez donné bien peu d'argent (2) ».

Danser au son de la flûte royale, étouffer des sanglots quand le monarque verse des larmes, délier les cordons de la bourse sur un signe de lui et se taire le reste du temps, voilà le rôle d'une Chambre idéale, d'après la conception de la Couronne, à cette époque de l'Histoire d'Angleterre.

(1) Hallam, op. cit., t. II, chap. VI, p. 127.
(2) Fischel, *La Constitution de l'Angleterre*, liv. VII, chap. I.

Le procès intenté, en 1629, contre Eliot, Hollis et Valentine, pour paroles inconvenantes à l'adresse de la justice royale et désordres occasionnés dans la Chambre même, vont amener les Communes à prendre une résolution énergique. Elles décidèrent, en effet, que l'acte de la quatrième année du règne de Henri VIII concernant Richard Strode était une loi générale « tendant à mettre hors de toute atteinte tous et chacun en particulier des membres de l'une et l'autre Chambre du Parlement, dans tous les Parlements, pour et touchant toute espèce de bills, discours, raisonnements ou déclarations relatifs à tous sujets ou matières, dans et concernant le Parlement, dont on pourrait avoir à conférer ou traiter, et que cette loi était déclarative des droits anciens et nécessaires et des privilèges du Parlement ».

Indemnes de peines légales, les membres du Parlement le furent dans l'avenir !

Cromwell n'eut pas à les appliquer; on sait trop pourquoi. Charles II préféra un autre moyen de correction ; il laissa ses créatures poster des spadassins aux coins des rues pour châtier les membres du Parlement trop hardis.

La victoire finale devait revenir aux Communes, après la fuite et la dépossession de Jacques II, en 1688. Dans la déclaration qui appelait au trône Guillaume et Marie, prince et princesse d'Orange, le Parlement eut soin d'incorporer un texte où l'exercice des libertés, jadis trop souvent méconnues, se trouvait formelle-

ment revendiqué. Cette déclaration et son préambule, connus sous le nom de « Bill des Droits » énonçait dans son article IX : « Que la liberté de la parole, que les débats et les procédures en Parlement ne peuvent être ni poursuivis, ni mis en discussion dans quelque Cour ou lieu quelconque en dehors du Parlement (1) ».

Les raisons qui conduisirent les Chambres anglaises à insérer dans un acte solennel le principe de l'irresponsabilité ne devaient pas laisser insensible le législateur français.

Pour s'en convaincre, il suffirait de se reporter aux premiers jours de la Révolution.

Le Tiers-Etat venait de se réunir en Assemblée Constituante, contrairement à la volonté de Louis XVI. Le grand maître des cérémonies s'approcha du président et lui rappela les intentions du roi ; il enjoignit aux membres de l'Assemblée de se retirer pour délibérer, chacun dans son ordre. On sait quelle foudroyante réponse le marquis de Brézé reçut de Mirabeau.

L'incident avait pour conséquence de mettre deux pouvoirs antagonistes en présence. Une puissance nouvelle et formidable surgissait devant celui qui, tout à l'heure, prenait le ton d'un maître absolu. Mais

(1) That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament, ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament ». — (Bill of Rights, art. IX).

cette jeune force avait besoin de se prémunir contre tout danger possible, contre toute tentative faite pour la discréditer et enrayer son œuvre. C'est ce qu'elle comprit, c'est ce qui nous explique le vote suivant :

« L'Assemblée Nationale déclare... que tous particuliers, toutes corporations, Tribunal, Cour ou Commission qui oseraient, pendant ou après la présente session, poursuivre, rechercher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire détenir un député, pour raison d'aucunes propositions, avis, opinions ou discours par lui faits aux Etats Généraux ; de même que toutes personnes qui prêteraient leur ministère à aucun desdits attentats, de quelque part qu'ils fussent ordonnés, sont infâmes et traîtres envers la Nation et coupables de crime capital. L'Assemblée Nationale arrête que, dans les cas susdits, elle prendra toutes les mesures nécessaires pour rechercher, poursuivre et punir ceux qui en seront les auteurs, instigateurs ou exécuteurs (1) ».

Cette motion, adoptée par 493 voix contre 34, est réduite ainsi qu'il suit dans la Constitution du 3 septembre 1791 : « Les représentants de la Nation sont inviolables : ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants ». (Titre III, chap. Ier, sect, V, art. 7).

Les mêmes termes se retrouvent presque dans la

(1) Séance royale du mardi 23 juin 1789. Archives parlem., série I, p. 142 et suivantes.

Constitution du 24 juin 1793, article 43 : « Les députés ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour les opinions qu'ils ont énoncées dans le sein du Corps législatif ».

En fait, cette garantie fut de bien peu de poids durant la période troublée de la Convention. Les députés pouvaient être poursuivis s'il s'élevait contre eux de « fortes présomptions de complicité avec les ennemis de la liberté, de l'égalité et du gouvernement républicain ».

C'était, à peu de choses près, le régime de l'arbitraire ! Il permit aux factions au pouvoir, entraînées, aveuglées par les passions politiques, d'envoyer à l'échafaud ceux qui leur avaient déplu par leurs opinions ou par leurs votes.

Instruit par ces exemples, le législateur de l'an III voulut donner plus d'extension à l'irresponsabilité parlementaire. Sous l'empire des lois précédentes, la question se posait de savoir si le député pouvait être poursuivi, après l'expiration de son mandat, pour les discours qu'il avait prononcés, les opinions qu'il avait émises dans l'exercice de ses fonctions. Les termes « en aucun temps » employés dans les Constitutions de 1791 et de 1793 ayant paru manquer de précision, voici comment fut rédigé l'article 110 de la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) :

« Les citoyens qui sont ou ont été membres du Corps législatif, ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps, pour ce qu'ils ont dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions. »

Après le Coup d'Etat du 18 brumaire, la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) décide que :

« Les fonctions des membres soit du Sénat, soit du Corps législatif, soit du Tribunal, celles des Consuls et des Conseillers d'Etat, ne donnent lieu à aucune responsabilité ». (Titre VI, art. 69).

Nous remarquerons que l'immunité reçoit, grâce à ces dispositions, une application des plus larges puisqu'elle couvre de sa protection non seulement les membres du Sénat et du Corps législatif, mais encore les membres du Tribunat, les Consuls et les Conseillers d'Etat.

En revanche, la Charte de 1814 n'en parle pas. Cet oubli s'expliquerait-il par une pensée de méfiance ?

Quoiqu'il en soit, la loi sur la Presse du 17 mai 1819 comble la lacune dans son article 21 :

« Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'une des deux Chambres, ainsi que les rapports ou toutes autres pièces imprimées par l'ordre de l'une des deux Chambres ».

La Charte constitutionnelle du 14 août 1830, elle aussi, est muette sur l'irresponsabilité parlementaire que l'on retrouve mentionnée à l'article 36 de la Constitution du 4 novembre 1848.

« Les représentants du peuple, dit cet article, sont inviolables. — Ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés, en aucun temps, pour les opinions qu'ils auront émises dans le sein de l'Assemblée Nationale.»

La Constitution du 14 janvier 1852 imite le silence

des deux Chartes, silence bientôt rompu par le décret organique sur le Corps législatif du 2 février 1852, article 9 : « Les députés ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps, pour les opinions qu'ils auront émises dans le sein du Corps législatif. »

De nos jours, le principe qui fait l'objet de ces notions d'histoire se trouve doublement consacré. D'abord, par l'article 13 de la Constitution du 16 juillet 1875 dont nous rappelons la teneur : « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. » Puis, par l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse qui est l'exacte reproduction de l'article 21 de la loi de 1819.

C'est sur l'observation du président Gambetta que cette disposition fut ajoutée à la loi de 1881. En effet, il fit remarquer que la Chambre, sur la proposition de M. Ribot, avait déjà emprunté à la loi de 1819 son article 22 portant que « ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage, les comptes rendus fidèles des séances publiques des Chambres », mais que l'article 21 de cette même loi avait été laissé de côté : « Or, ajoutait-il, en présence de l'article 67 (devenu l'article 68), qui abroge toutes les dispositions antérieures, sans qu'on puisse les faire revivre par voie d'interprétation jurisprudentielle, le fait d'avoir reproduit l'article 22 de la loi de 1819 dans l'article 40 (devenu l'article 41) en exclurait l'article 21, et alors les membres des deux Chambres pourraient être actionnés

pour les discours ou les rapports qu'ils auraient faits dans l'une ou l'autre Chambre. Par conséquent, je crois que la commission pourra s'approprier l'article 21 de la loi de 1819 ». -- « Parfaitement ; la Commission accepte », répondit le rapporteur et le paragraphe mis aux voix fut adopté sans débats (1).

Ces mêmes dispositions se rencontrent dans plusieurs autres Constitutions.

L'article 44, titre III, de la Constitution belge du 7 février 1831 est ainsi conçu : « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. »

La Constitution des Pays-Bays porte que « les membres des Etats généraux ne peuvent être poursuivis judiciairement pour ce qu'ils ont dit en séance ou pour ce qu'ils leur ont adressé par écrit. » (art. 97, chapitre III sect. IV de la Constitution du 30 nov. 1887).

En Danemark et en Suède, la Chambre peut autoriser des poursuites pour des faits, discours ou votes.

En Allemagne « Aucun membre du Reichstag ne peut à un moment quelconque, être poursuivi judiciairement ou disciplinairement à raison de ses votes ou des opinions manifestées par lui dans l'exercice de ses fonc-

(1) Chambre dép., séance du 5 février 1881, Celliez et Le Senne p. 519 ; Le Poittevin, *Traité de la presse*, t. I, p. 410.

tions, ni encourir à ce sujet, en dehors de l'Assemblée une responsabilité quelconque » (1).

En Italie, « les sénateurs et les députés ne peuvent être recherchés à raison des opinions par eux émises et des votes par eux donnés dans les Chambres (2) ».

Il en est de même en Espagne (3), et en Portugal (4).

Au Japon, l'irresponsabilité cesse de protéger le représentant dès qu'il a publié son discours : « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre, dit la Constitution, ne pourra être inquiété, hors de la Chambre, à raison d'une opinion par lui exprimée ou d'un vote par lui émis dans la Chambre dont il fait partie. Néanmoins lorsqu'un membre aura rendu lui-même son opinion publique par la voie de la parole de l'écriture ou de l'impression, il sera soumis aux dispositions du droit commun » (5).

(1) *Constit. de l'empire allemand,* du 16 avril 1871, chap. V, art. 30.

(2) *Statut fondamental,* du 4 mars 1848, art. 51.

(3) *Constit.*, du 30 juin 1876, titre V, art. 46.

(4) *Charte Constit.*, du 29 avril 1826, titre IV, chap. I, art. 25.

(5) *Constit.*, du 11 février 1889, chap. III, art. 52.

TROISIEME PARTIE

Etendue de l'irresponsabilité parlementaire

CHAPITRE PREMIER

Ce qu'elle garantit

SECTION I

Opinions et discours

L'article 13 de la loi constitutionnelle de 1875 protège les opinions émises par les membres du Parlement « dans l'exercice de leurs fonctions » et l'article 41 paragraphe 1 de la loi du 29 juillet 1881 parle « des discours tenus dans l'une des deux Chambres ».

Cette dernière expression, qui se rencontrait déjà

dans l'article 21 de la loi sur la presse du 17 mai 1819, a permis à certains auteurs (1) de limiter l'application du texte aux seuls discours improvisés. Discours « tenus », ne signifie-t-il pas discours prononcés au moment de l'improvisation ?

D'ailleurs, pourrait-on dire, un motif nécessaire à l'application, de l'indemnité ne se rencontre pas ici. Quand on lit un discours, c'est que probablement il a été écrit dans le silence du cabinet ; on est alors responsable des excès de paroles commis, car ils l'ont été sciemment, ils n'ont pas été arrachés par suite de la chaleur de la discussion. Dans ce dernier cas on est excusable et l'immunité intervient à bon escient ; dans le premier cas on ne saurait l'admettre.

Nous ne croyons pas que le texte et l'esprit de la loi justifient pareilles conclusions.

Dire, d'abord, qu'un discours « tenu » dans l'une des deux Chambres ne peut être un discours soumis à la lecture, cela nous parait un axiome contestable. N'est-ce pas restreindre outre mesure le sens des expressions ?

Pour justifier cette interprétation parcimonieuse, on fait valoir que seuls les discours improvisés peuvent bénéficier de cette circonstance atténuante : l'ardeur de la discussion. Soit. Mais est-ce là surtout le motif qui a guidé le législateur lorsqu'il a établi l'irresponsabilité

(1) Carnot et De Grattier, t. I, p. 228.

parlementaire ? N'a-t-il pas voulu plutôt, ainsi que nous l'avons supposé, assurer le libre exercice des fonctions dans les Assemblées législatives ? Et comment ce libre exercice subsisterait-il si l'on refusait le bénéfice de l'immunité aux discours lus à la tribune, si l'on n'accordait un pareil privilège qu'aux paroles que l'improvisation amène sur les lèvres ? Et d'ailleurs, comment distinguer ce qui est de ce qui n'est pas improvisation ? Y a-t-il un critérium infaillible, un signe certain qui fasse reconnaitre un discours improvisé d'un discours récité par cœur, distinction essentielle pourtant, car celui-ci, préparé, tête reposée, ne saurait permettre à son auteur d'invoquer l'ardeur des débats comme excuse à ses écarts de langage.

Concluons donc que l'article 13 de notre Constitution et l'article 41 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881 s'appliquent, *indistinctement*, à tous les discours, improvisés ou non, prononcés par les membres des Assemblées législatives dans l'exercice de leurs fonctions.

« Dans l'exercice de leurs fonctions », qu'est-ce à dire ?

Du fait que le membre du Parlement doit être dans l'exercice de ses fonctions pour bénéficier de l'irresponsabilité parlementaire résulte en effet une question délicate.

Il est évident qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre la discussion dans les séances publiques et celles qui ont lieu au sein des Commissions. Mais doit-on limiter

cette irresponsabilité aux seuls discours prononcés dans l'enceinte du Palais législatif ou bien s'étend elle à toutes paroles émises dans l'exercice du mandat de représentant ?

Ainsi, l'immunité est-elle acquise aux paroles prononcées hors de la salle des séances par un député qui a reçu mission de la Chambre de procéder à une enquête parlementaire ?

La question ne s'est pas posée devant le Parlement français, mais elle a été soulevée devant la Chambre des représentants de Belgique. Le 2 juin 1881, une demande de poursuites fut formulée contre l'un de ses membres à raison d'actes accomplis par lui dans une Commission d'enquête dont il faisait partie. La section centrale de la Chambre proposa la résolution suivante : « La Section estime que les faits posés par les membres du Parlement en leur qualité de sénateur ou de représentant, ne sont justiciables que du pouvoir disciplinaire de la Chambre à laquelle ils appartiennent et elle vous propose de repousser la demande en autorisation de poursuites ».

Le rapporteur apportait à l'appui de ses conclusions l'argumentation suivante : « Les députés commis pour faire une enquête sont les délégués de la Chambre et, en cette qualité, ils doivent, plus encore que le simple membre du Parlement qui, dans son discours n'exprime que sa pensée, jouir de l'irresponsabilité accordée à celui-ci pour ses opinions et pour ses votes. Si les membres du Parlement pouvaient être distraits, pour

les actes qu'ils accomplissent en cette qualité, du pouvoir disciplinaire de la Chambre à laquelle ils appartiennent, c'est à la justice ordinaire qu'ils devraient être renvoyés. Or, l'une et l'autre Chambre peuvent être amenées à enquérir sur des abus qui se seraient glissés dans l'administration de la justice. Où serait la sécurité des membres de la Chambre qui participeraient à semblable enquête si, à l'expiration de la session, les tribunaux pouvaient venir incriminer les actes d'investigation auxquels les membres du Parlement se seraient livrés ? (1) ».

Ces raisons décidèrent la Chambre des représentants et les conclusions de la Section centrale furent adoptées. Ces mots : « dans l'exercice de ses fonctions », qui se retrouvent dans la Constitution belge, recevaient donc une interprétation extensive. Nous pensons qu'au point de vue juridique, il devait en être ainsi.

L'article 13 de notre loi constitutionnelle doit en conséquence, nous semble-t-il, couvrir les paroles prononcées hors de la salle des séances par un député ou un sénateur régulièrement chargé d'une mission par la Chambre dont il fait partie.

Il nous reste à examiner une question qui a fait l'objet de vues divergentes. L'immunité parlementaire peut-elle être revendiquée exclusivement par les membres des deux Chambres, ou bien s'applique-t-elle aussi

(1) Eugène Pierre, *Traité de Droit politique et parlementaire*, p. 1097, n° 1113.

aux discours, aux opinions émises par les ministres et sous-secrétaires d'Etat qui ne font point partie du Parlement et par les commissaires du Gouvernement chargés d'assister les ministres dans la discussion des projets de loi ?

MM. de Grattier et Barbier sont pour le premier terme de l'alternative (1).

Il est vrai que les dérogations au droit commun ne doivent pas être étendues et il est facile d'invoquer ce principe de notre législation en faveur d'une interprétation limitée, en s'appuyant sur l'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 : « Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut être poursuivi, etc... » Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ! On ne saurait dire que le texte manque de précision.

Sans doute. Mais, si les termes de l'article 13 de la loi de 1875 paraissent limitatifs, on ne peut nier, non plus, que ceux de l'article premier, § 1, de la loi du 29 juillet 1881, aient un caractère général. Cet article n'établit pas une immunité en faveur des membres du Parlement. Il porte que : « Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'une des deux Chambres... » Son application s'étend donc à tous les discours, quels qu'en soient les auteurs, pourvu que leurs fonctions leur donnent le droit de prendre la parole au sein des Assemblées législatives.

(1) Barbier, *Code expliqué de la Presse*, t. II, n° 762, p. 259 — De Grattier, *Lois de la Presse*, t. I, p. 226.

On peut objecter que les ministres, les sous secrétaires d'Etat qui ne sont ni sénateurs ni députés, les commissaires du Gouvernement, ne se trouvent pas soumis au pouvoir disciplinaire des Chambres. Les règlements intérieurs des Assemblées législatives ne leur sont pas opposables ; ils sont censés les ignorer parce qu'ils n'ont pas pris part à leur confection et parce que ces règlements n'ont pas été rendus publics. Ces atténuations au principe de l'immunité parlementaire dont nous parlions tout à l'heure ne reçoivent donc pas ici leur application et le président de l'Assemblée où le ministre aura pris la parole ne pourra opposer les peines disciplinaires aux excès de langage de l'orateur.

Nous répondons que si les sanctions ordinaires ne peuvent être employées, on peut toujours, en pareil cas, reconnaitre au président le droit de faire des remontrances, des observations. L'existence de l'immunité parlementaire n'est pas tellement liée à l'application du règlement qu'on ne puisse concevoir l'une sans l'autre.

Nous ne voyons donc aucun obstacle sérieux à l'extension de cette immunité aux ministres, aux sous secrétaires d'Etat, non représentants, et aux commissaires du Gouvernement.

Bien plus, des raisons qui nous paraissent fortes nous conduisent à l'invoquer à leur profit. La logique du Gouvernement représentatif veut que les ministres aient la libre entrée dans les deux Chambres et le droit d'y prendre la parole quand bon leur semble. C'est le

droit que leur reconnait la Constitution de 1875, dans son article 6 : « Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent ». Ils seront entendus toutes les fois qu'ils le jugeront convenable, qu'ils soient membres ou non de l'Assemblée dans laquelle ils parlent et même s'ils ne sont membres d'aucune des deux Assemblées. La loi ne distingue pas. Dès lors, à ce point de vue, leur prérogative est aussi étendue et même davantage (puisqu'elle ne peut être restreinte ni supprimée par le règlement) que celle des sénateurs et députés et l'on concevrait difficilement l'existence de l'irresponsabilité pour les uns, sa non-existence pour les autres dont les fonctions réclament aussi la plus grande sécurité, la plus grande liberté.

Nous venons de voir quels sont les discours qui bénéficient de l'immunité parlementaire.

Pour nous résumer, nous dirons que cette catégorie comprend les discours, improvisés ou non, prononcés, dans l'exercice de leur mandat, par les sénateurs ou les députés. Nous avons ajouté à cette énumération ceux qui ont eu pour auteurs les ministres, les sous-secrétaires d'Etat étrangers à l'une des deux Chambres et les commissaires du Gouvernement appelés à la tribune pour leurs connaissances techniques et spéciales.

Avant de clore cette partie de notre étude, nous avons à examiner deux points intéressants qui se lient de

façon intime aux développements antérieurs. Ce sont les suivants :

La personne désignée dans un discours protégé par l'article 13 de la loi constitutionnelle de 1875 a-t-elle le droit de réponse ? Le journaliste qui a reproduit le document incriminé, bien qu'il échappe à toute poursuite, est-il contraint d'insérer la réponse ?

D'autre part, l'article 13 fait-il obstacle à ce que le député qui a donné lecture dans un discours prononcé à la tribune de la Chambre de documents privés dont il est détenteur, soit actionné en restitution par leur propriétaire ?

Droit de réponse. — La solution de la question a varié suivant les époques, selon que le compte-rendu des débats parlementaires, inséré dans les journaux, a eu ou non un caractère officiel.

Avant 1852, aucun compte-rendu officiel n'était livré à la presse ; les journalistes donnaient la relation des débats à leur guise ; leur compte-rendu était une œuvre personnelle qui devait, en conséquence, laisser place au droit de réponse.

La jurisprudence eut l'occasion de se former en ce sens dans l'affaire de M. Ségur d'Aguesseau contre *le Siècle* et *le National*.

M. Ségur d'Aguesseau nommé dans ces journaux à l'occasion d'un discours qu'il avait prononcé à l'Assemblée législative, fit sommation aux gérants de ces jour-

naux d'insérer, dans les trois jours, à titre de réponse, le texte officiel de son discours, à charge pour lui de payer ce qui excèderait en longueur le double des articles dans lesquels il avait été nommé. Après l'expiration des trois jours accordés par la loi pour cette insertion, sans qu'elle eût été faite, M. Ségur d'Aguesseau actionna les gérants des deux journaux devant le tribunal de police correctionnelle de la Seine. Un jugement, confirmé par arrêt de la Cour d'Appel de Paris, du 13 décembre 1849, accueillit cette demande et ordonna l'insertion dans *le National* et *le Siècle* du discours de M. Ségur d'Aguesseau.

Les gérants se pourvurent en cassation en invoquant trois moyens dont le premier, qui seul nous intéresse, était ainsi motivé : violation de l'article 22 de la loi du 17 mai 1819, en ce que l'arrêt attaqué a admis le droit de réponse contre un article qui rendait compte d'une séance de l'Assemblée législative, alors que ce compte-rendu n'était pas poursuivi pour infidélité ou mauvaise foi (1). M. l'avocat général Plougoulm conclut au rejet du pourvoi sur tous les chefs et voici ses propres paroles sur le premier : « Le premier moyen, dit ce magistrat, est fondé sur ce que l'article du *National* doit être considéré comme un compte-rendu d'une séance à l'Assemblée législative et qu'à ce titre il ne peut être

(1) L'article 22 de la loi du 17 mai 1819 était ainsi conçu : « Ne donnera lieu à aucune action le compte fidèle des séances publiques de la Chambre des députés rendu dans les journaux ».

poursuivi que pour infidélité ou mauvaise foi. C'est par une étrange confusion qu'on se place sous l'égide de l'art. 22 de la loi de 1819, en réunissant sous une seule dénomination deux délits distincts et prévus par des textes de lois spéciaux et séparés. Sans doute, dans le but d'assurer aux séances de nos Assemblées toute la publicité désirable, la loi a voulu mettre à couvert de toute poursuite le journal qui se sera borné à présenter de ces séances un compte-rendu fidèle et consciencieux. Les séances sont publiques, il les publie ; il est dans son droit. Voilà le but, la portée de l'art. 22 ; mais on oublie, sans doute, qu'indépendamment de cette disposition, l'article 11 de la loi de 1822 crée, au profit de toute personne nommée ou désignée dans un journal le droit de réponse et, pour exercer ce droit, une seule condition suffit : c'est d'avoir été nommé, désigné. D'ailleurs, est-ce bien d'un compte-rendu, dans le sens de la loi, qu'il s'agit dans l'espèce, et ne faut-il pas plutôt voir dans l'article du *National* la critique passionnée et malveillante d'un orateur plutôt que le compte-rendu fidèle et impartial que les rédacteurs de la loi voulaient couvrir de sa protection ? »

La Cour adopta les conclusions de l'avocat général dans un arrêt du 8 février 1850, dont voici le dispositif en ce qui concerne le premier moyen : « ... Attendu que l'article 22 de la loi du 17 mai 1819, a eu pour objet de mettre les propriétaires ou gérants des journaux qui auraient rendu un compte fidèle et de bonne foi des séances publiques de la Chambre des députés à l'abri

des actions pénales autorisées par la législation répressive des délits de la presse, et même des actions civiles en dommages-intérêts à raison de ces comptes-rendus ; Attendu que la faculté postérieurement introduite par l'article 11 de la loi du 25 mars 1822, pour toute personne, nommée ou désignée dans un journal, de répondre dans la même feuille, n'a rien de commun avec lesdites actions ; Attendu que l'exercice de cette faculté qui se rattache au droit de la défense personnelle doit toujours trouver place là où l'attaque s'est fait jour et obtenir, par la même voie, le bénéfice de la publicité qui ne peut être le privilège de l'attaque, parce que celle-ci s'est produite dans un compte-rendu des séances de l'Assemblée ou des audiences des tribunaux ;... Rejette, etc ;... (1) ».

A l'avènement de l'Empire, ce régime a été modifié. L'article 42 de la Constitution du 14 janvier 1852 et l'article 14 du décret du 17 février 1852 établirent que les journaux ne pourraient publier que le compte-rendu officiel dressé à l'issue de chaque séance par les soins du président du Corps législatif.

Les journalistes ne faisant que reproduire le texte qui leur était remis par la Chambre, il était difficile de concevoir que le droit de réponse pût encore s'exercer.

La jurisprudence dût se modifier.

Ainsi fit-elle dans les circonstances suivantes :

(1) D. 1850. 1. 69.

En 1859, M. Leymarie, alors rédacteur en chef et propriétaire du *Courrier du Dimanche*, avait publié une brochure intitulée « Histoire d'une demande en autorisation de journal », brochure dans laquelle il rapportait une conversation qu'il aurait eue avec le ministre de l'Intérieur au sujet d'une demande adressée par lui à ce ministre afin d'être accepté comme gérant et rédacteur en chef du journal le *Courrier de Paris* dont il venait de faire l'acquisition. Quelque temps après cette publication, et dans la séance du Corps législatif du 10 juillet 1860, un député, M. Emile Ollivier, discutant, à l'occasion du budget, la situation faite à la presse, rappela les paroles attribuées au ministre dans l'article dont il s'agit et demanda des explications aux représentants du gouvernement. Le président du Conseil d'Etat nia que ces paroles eussent été prononcées et déclara qu'elles n'étaient attestées par aucun témoin digne de foi. M. Leymarie adressa alors au président du Conseil d'Etat une lettre dans laquelle il reproduisit dans tous ses détails la conversation dont il persistait à affirmer l'exactitude, et requit l'insertion de cette lettre dans les journaux qui avaient publié le compte-rendu de la séance du Corps législatif, notamment dans le *Moniteur Universel* et dans le *Siècle*. Ces journaux refusèrent d'insérer la lettre de M. Leymarie et, sur ce refus, M. Leymarie les assigna devant le tribunal civil de la Seine, pour se voir condamner en vertu de l'article 11 de la loi du 25 mars 1822, à l'insertion de sa réponse.

Le 7 décembre 1860, un jugement du tribunal de la Seine rejetta sa demande : « Attendu, disait ce jugement, que Leymarie fonde l'action, par lui intentée, sur l'article 11 de la loi du 25 mars 1822 ; Attendu que cette disposition a eu pour objet de remédier aux abus pouvant résulter de la liberté de la presse et d'opposer au droit de critique et d'attaque le droit de répondre et de se défendre ; Attendu que le sens de la loi ressort clairement soit des discussions auxquelles sa rédaction a donné lieu, soit de son titre même, soit enfin des termes dans lesquels est conçue la disposition dont Leymarie se prévaut et qui suppose un article émané du journaliste ou qu'il s'approprie et dont il est responsable ; Attendu, dès lors, que la faculté dont le demandeur prétend user n'est consacrée qu'au profit de la personne sur laquelle l'attention publique est appelée par le fait purement spontané de l'écrivain ; Et attendu que le compte-rendu des séances du Corps législatif est l'œuvre d'une Commission légalement constituée qui en surveille la rédaction ; que la reproduction qui en est faite et qui ne peut être qu'intégrale n'implique pas l'assentiment du journaliste ; que ce dernier use d'un droit, obéit aux exigences de la presse et n'encourt aucune responsabilité en livrant à la publicité ce document officiel ; Attendu, en conséquence, que les défendeurs ont pu refuser une insertion à laquelle aucune loi ne les obligeait ; par ces motifs, déclare Leymarie mal fondé dans sa demande, l'en déboute... »

M. Leymarie fit appel, mais la Cour confirma ce ju-

gement par un arrêté du 15 juin 1861 dont nous relevons les passages essentiels à notre sujet : « Considérant qu'en présence du texte de la loi de 1822 et de la discussion qui l'a accompagné, on reste convaincu que c'est contre le journal et les énonciations libres de ses rédacteurs que l'article 4 a réglé le droit de défense ; — qu'alors, tout comme aujourd'hui, la publication des actes officiels ne pouvait donner lieu à l'application des dispositions de l'article 11 ; — que si, avant 1852, les comptes rendus des séances des Assemblées législatives donnaient ouverture au droit de réclamation des personnes qui y étaient nommées, c'est que les comptes-rendus constituaient des exposés livrés à la rédaction arbitraire de chacun et par suite, un acte de la volonté du journaliste ; — considérant que, sous la législation actuelle les comptes rendus des séances du Corps législatif et du Sénat sont livrés à la publicité suivant un texte légalement établi ; que la reproduction de ce texte officiel ne peut entrainer aucune responsabilité, cette publication participant de l'inviolabilité qui couvre les membres eux-mêmes des grands Corps d'Etat ; — qu'il ne peut en résulter, dès lors, aucune charge ni dommage pour les journaux et autres éditeurs..... ; — confirme, etc. »

L'affaire fut en cassation.

Que les membres des Assemblées, disait l'auteur du pourvoi, ne puissent être poursuivis ni recherchés pour les opinions émises dans leurs discours ; qu'ils n'encourent à ce titre aucune responsabilité civile ni

pénale, c'est ce que personne ne conteste. Que la même immunité s'étende au gérant du journal qui reproduit ces opinions et ces discours sans se les approprier, c'est ce qui ne saurait non plus être mis en doute ; mais l'inviolabilité parlementaire ne peut faire obstacle à l'exercice du droit de réponse qui est le corollaire nécessaire de la publicité donnée par le journal. Ce droit devient, au contraire, plus essentiel à maintenir à raison de l'impossibilité où se trouve la personne attaquée d'user des moyens ordinaires de défense qui, dans toute hypothèse, lui seraient accordés par la loi.

La Cour de Cassation ne suivit pas ce raisonnement et trancha de façon définitive la question en prononçant le rejet du pourvoi dans l'arrêt suivant :

« Attendu que le droit pour toute personne nommée ou désignée dans un article de journal, de répondre dans la même feuille, a été introduit par l'article 11 de la loi du 25 mars 1822, comme un moyen de défense contre le journal lui-même et les énonciations libres de ses rédacteurs ; — que si, antérieurement à 1852, les comptes rendus des Assemblées législatives pouvaient donner lieu à l'exercice de ce droit, c'est qu'alors ces comptes rendus constituaient des exposés livrés à la libre rédaction de chacun et dont la publication par les journaux devait entraîner leur responsabilité ; — Attendu qu'aux termes de la législation actuelle, les comptes rendus des séances du Corps législatif sont l'œuvre exclusive d'une commission légalement instituée ; que la reproduction doit en être faite par les jour-

naux sans aucune modification, addition ou retranchement ; que, dès lors, en livrant ainsi, suivant leur droit, ce document officiel à la publicité, ils ne font que se conformer à la loi et n'encourent aucune responsabilité ; d'où il suit qu'en décidant que les gérants du *Moniteur Universel* et du *Siècle* avaient pu refuser l'insertion requise par Leymarie de sa lettre par lui adressée à M. le Président du Conseil d'Etat en réponse au discours prononcé par celui-ci dans les séances du Corps législatif, dont ils avaient publié le compte rendu officiel, l'arrêt attaqué, loin de violer la loi, n'en a fait qu'une saine application ; — rejette, etc. (1) ».

Cette solution est encore juste de nos jours.

Sans doute, depuis la loi du 29 juillet 1881, il n'y a plus de compte rendu obligatoire ; mais il existe toujours des comptes rendus officiels.

Les Chambres ont pris soin d'assurer à la Presse une relation sincère des débats parlementaires. Pour répondre à cette préoccupation, il est établi un « compte rendu in extenso » qui est inséré au *Journal Officiel*, le lendemain de chaque séance. Ce travail est fait, dans chaque Chambre, par le chef du service sténographique sous la haute direction et le contrôle du président et du bureau. Les épreuves de ce compte rendu sont communiquées à tous les journaux qui en font la demande. Cette communication a lieu à l'im-

(1) D. 63, 1, 21.

primerie du *Journal Officiel*, mais elle ne peut être faite qu'après l'établissement de l'épreuve définitive sur laquelle le chef du service sténographique a donné son *bon à tirer* (1). En plus de ce compte rendu in-extenso, difficilement utilisable par la presse, il est rédigé un « compte rendu analytique » mis à la disposition des journaux de Paris et des départements. Enfin un « compte rendu sommaire » est transmis par voie télégraphique au syndicat de la presse parisienne, au cours de chaque séance, puis affiché dans une des salles du Palais du Luxembourg ou au Palais-Bourbon (2).

Le journaliste peut donc choisir indifféremment entre ces trois comptes rendus officiels ou, s'il le préfère, donner une rédaction personnelle et libre. Dans la première hypothèse, point de droit de réponse ; dans la seconde, au contraire, le journaliste doit supporter les conséquences de son œuvre propre, il ne saurait invoquer le privilège de l'irresponsabilité (3).

Action en restitution de documents privés. — Les articles de loi qui établissent la règle de l'immunité parlementaire font-ils obstacle à ce qu'un député ou un

(1) Résol. de l'Ass. Nat., 26 juin 1873, Le Poittevin ; *Traité de la Presse*, I, 421.

(2) Le Poittevin, op. cit.

(3) En ce sens : Eug. Pierre, op. cit., p. 1096 et suivantes ; — Fabreguettes, *Traité des délits politiques et des infractions par la parole, l'écriture et la presse*, I, p. 79, 2e édit,

sénateur soit actionné valablement en restitution de documents sur lesquels il n'a aucun droit personnel et dont il a fait usage à la tribune ? En d'autres termes, si les paroles des représentants du peuple sont protégées et ne peuvent être l'occasion d'aucune poursuite, en est-il de même des pièces appartenant à un tiers et qui sont venues à l'appui du discours ?

Nous ne le croyons pas.

L'affirmative ne devrait être admise que si, en accueillant l'action en restitution, on faisait échec au principe du respect dû aux immunités parlementaires.

Or, en est-il ainsi ?

Le membre du Parlement n'est point poursuivi à raison des opinions qu'il a émises ; on ne le tracasse pas pour les discours qu'il a pu tenir au sein de l'une des deux Chambres. L'action intentée contre lui est une simple action en revendication. L'article 13 de la loi du 15 juillet 1875 et l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sont respectés et le défendeur ne saurait les invoquer victorieusement.

La question n'est d'ailleurs pas restée dans le domaine de la théorie.

Le 17 mai 1890, à la tribune du Corps législatif, M. Laur, député, interrogeant le Garde des Sceaux sur des conventions qui auraient été arrêtées entre plusieurs industriels pour l'accaparement des huiles de pétrole, donnait lecture de divers documents appartenant à la société des huiles minérales de Colombes. Ces documents avaient été soustraits à la société par

un de ses anciens employés. Le 24 mai, la société mit en demeure M. Laur de lui restituer les pièces qui étaient tombées en sa possession et dont elle était propriétaire. Mais cette sommation resta sans effet. Bien plus, quelques jours après, le 30 mai, M. Laur publiait dans le journal *la Presse* un article où il affirmait son droit de citer à la tribune les documents en question et de les commenter. Le 4 juin 1890, la société des huiles minérales de Colombes assigna alors le député, détenteur des pièces litigieuses, devant le tribunal civil de la Seine et le Tribunal rendit, le 27 juin 1891, un jugement qui condamnait M. Laur à la restitution des documents réclamés. Appel fut fait de ce jugement. Pour repousser l'action en revendication dirigée contre lui, le député invoquait les règles de l'immunité parlementaire. Un pareil moyen de défense ne pouvait être retenu.

En effet, il ne s'agissait pas, dans l'affaire, d'incriminer le discours prononcé par M. Laur à la tribune de la Chambre et dans lequel il avait donné lecture des documents revendiqués, action qui aurait dû être déclarée irrecevable en vertu de l'article 13 de la loi constitutionnelle de 1875. La société voulait tout simplement faire sanctionner son droit d'être remise en possession des pièces qui lui avaient été dérobées au profit du député. Cette action en revendication, ne portant aucune atteinte à l'immunité parlementaire, devait être admise.

Telle fut, d'ailleurs, l'opinion de la Cour, ainsi moti-

vée dans son arrêt : « Sur les conclusions principales et subsidiaires de l'appelant ; — Considérant que la compagnie des huiles minérales de Colombes revendique contre Laur, député au Corps législatif, des documents dont elle est propriétaire et qui seraient en la possession de ce dernier ; — Que Laur oppose la non recevabilité de cette action parce qu'elle impliquerait, suivant lui, une violation des immunités dont il jouit comme député ; — Considérant que la Cour peut et va statuer sur la dite action, sans porter aucune atteinte au principe du respect absolu qui est dû aux immunités parlementaires ; que la dite action est donc recevable ; — Au fond : — Considérant... Par ces motifs confirme... (1) ».

Section II

Votes

Après avoir discuté, il faut agir, il faut prendre une décision. Le législateur ne pouvait se contenter de protéger les membres du Parlement à raison des discours qu'ils peuvent prononcer dans l'exercice de leurs fonc-

(1) Trib. de la Seine, 27 juin 1791 ; Cour de Paris, 18 juillet 1892 ; D., 93, 2, 28 ; S., 93, 2, 77.

tions ; encore était-il nécessaire, pour faire œuvre utile, d'assurer l'indépendance absolue du vote.

C'est ce qui a été fait, c'est ce que décide l'art. 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 dont nous citerons, une fois de plus, les dispositions : « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou *votes* émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. »

« Pour les votes pris en eux-mêmes, dit M. Esmein, il est difficile de comprendre comment ils peuvent contenir un délit : cela ne peut se concevoir que lorsqu'ils se rattachent à des actes et à des manœuvres extérieurs, dont ils sont le dernier terme et la résultante pratique, lorsqu'ils ont été obtenus par suite d'une corruption ou concession punissable. Mais alors, si le vote, considéré en lui-même, échappe à toute poursuite et à toute répression, l'immunité parlementaire ne saurait innocenter les actes antérieurs, et extérieurs, d'ailleurs punissables par eux-mêmes, qui forment la chaîne des faits dont le vote est le dernier anneau. Au point de vue pénal, on ne tient pas compte du vote, et voilà tout. Si, en en faisant abstraction, les faits subsistants suffisent pour constituer les éléments d'une infraction, celle-ci reste punissable (1) ».

Ce raisonnement est fort juste. L'immunité parlementaire n'a jamais eu pour objet d'innocenter les actes

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 3e édit., p. 760.

antérieurs au vote ; si ces actes sont répréhensibles, ceux qui en ont profité ou ont tenté d'en tirer profit pourront être punis par la loi pénable. Les sénateurs ou députés qui auront agréé des dons ou promesses pour voter dans tel ou tel esprit, pourront être poursuivis ; la poursuite ne sera nullement basée sur le vote, mais sur le fait de s'être laissé entraîner à une compromission.

Comme l'a dit justement M. Edmond Villey : En admettant que les mots à *l'occasion des votes émis par lui,* puissent laisser place au doute, il faut se rappeler qu'il s'agit ici d'une immunité constituant une exception au droit commun et qui n'a d'autre but ni d'autre justification que d'assurer la liberté absolue du député ou du sénateur dans l'exécution de son mandat ; or, on ne saurait raisonnablement prétendre que cette liberté soit diminuée si on ne lui reconnait pas le droit de recevoir de l'argent pour voter dans tel ou tel sens (1) ».

Cette note venait à l'appui de la jurisprudence adoptée par la Cour de cassation dans l'affaire dite de Panama.

Une poursuite pour crime de corruption de fonctionnaires avait été exercée contre MM. Charles de Lesseps et Fontanes, membres du comité de direction de la société de Panama, M. Baïhaut, ministre des travaux

(1) Villey, note sous Sirey, 1893, I, 217.

publics, M. Sans-Leroy, ancien député et un certain nombre de députés et sénateurs. Un arrêt de la chambre des mises en accusation de la Cour de Paris, en date du 7 février 1893, renvoya devant la Cour d'assises MM. de Lesseps, Fontanes, Baïhaut et Sans-Leroy, sous l'inculpation de corruption de fonctionnaire. De Lesseps, Fontanes, et Sans-Leroy se pourvurent en cassation contre l'arrêt de la chambre des mises en accusation en invoquant trois moyens dont voici les deux derniers : -- 2° moyen : violation des art. 177, 179, C. p. et 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, en ce que l'arrêt de la chambre des mises en accusation a renvoyé devant la Cour d'assises Sans-Leroy pour corruption et de Lesseps, comme complice de la corruption qui aurait été exercée à l'égard de Sans-Leroy et autres membres ou anciens membres du Sénat ou de la Chambre des députés, alors que les sénateurs et députés ne sont pas fonctionnaires de l'ordre administratif.

C'était demander à la Cour de cassation d'exclure de l'expression « fonctionnaires publics » les personnes investies d'un mandat électif ; c'était demander à la Cour de se déjuger, car, dans une précédente affaire, elle avait affirmé que l'expression « fonctionnaire public » des art. 177, paragr. 1, et 179, C. p., comprenait non seulement les citoyens revêtus à un degré quelconque d'une portion de la puissance publique, mais encore ceux qui, soit par une élection régulière, soit par une délégation du pouvoir exécutif concourent à

la gestion des affaires de l'Etat, du département ou de la commune (1).

La Cour de cassation rejeta ce moyen en décidant de nouveau que l'expression « fonctionnaire public » des articles précités devait, dans l'hypothèse qui nous occupe, recevoir application, même malgré la loi du 4 juillet 1889, survenue entre temps et qui, aux yeux de quelques uns, avait eu pour effet de restreindre le sens général et la portée de l'art. 177.

Mais si cet obstacle opposé par les défendeurs était surmonté ; si, d'après la Cour de cassation, il était possible de les poursuivre pour des dons qu'ils auraient acceptés dans le but de faire convertir en loi un projet déposé sur les bureaux de la Chambre, et par l'application de l'article 177, paragraphe 1 du Code pénal ; l'art. 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 n'offrait-il pas aux accusés, et avec plus de chance de succès, un moyen de défense nouveau ? Cette disposition législative n'était-elle pas violée par ce fait que Sans-Leroy et autres députés et sénateurs étaient renvoyés devant la Cour d'assises pour des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leur mandat législatif ?

Tel était le troisième moyen du pourvoi. Voici comment il fut apprécié par M. l'avocat général Baudouin : « Je ne conteste pas, disait le représentant du minis-

(1) Cass. 29 mai 1886, affaire Ratazzi ; S. 88, 1, 489.

tère public, que l'art. 13 de la loi constitutionnelle de 1875, ne décide que « aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ». Ce n'est là que la répétition et la consécration nouvelle d'un principe que nous retrouvons dans nombre de Constitutions antérieures et sans lequel il ne saurait y avoir ni liberté ni indépendance pour les membres du Parlement. Mais retenons bien les termes dont se sert la loi : « opinions et votes », et n'y substituons pas ceux dont aurait pu se servir M.le garde des Sceaux Dufaure, dans le passage cité par le mémoire « opinions ou actes ». J'ai eu la curiosité de me reporter au passage cité. Il est extrait du projet de loi organique des rapports des pouvoirs publics déposé par M. Dufaure, alors président du Conseil (J. off. 1875 p. 3618, annexe 3017). Il est loin d'avoir la portée qu'on lui attribue. Il est, en effet, ainsi conçu : « Les articles suivants reproduisent les règles déjà consacrées dans la plupart des constitutions sur le droit des Chambres de vérifier elles-mêmes les pouvoirs de leurs membres, de constituer leur bureau, sur l'inviolabilité du sénateur ou député à l'occasion des opinions ou des actes émis dans l'exercice de ses fonctions ; enfin, sur la prérogative qui le couvre pendant la durée des sessions ». Ainsi, ce n'est point un commentaire des articles, comme on le donnait à entendre : c'est une simple énumération des articles et une indication sommaire de leur contenu. Il n'est pas bien sûr, d'un autre côté, que le mot

« actes » n'ait pas été glissé dans le passage par l'effet d'une faute de typographie. Rien ne ressemble plus au mot « acte », mal écrit, que le mot « vote ». Et, lorsque, du corps du projet où se trouve le mot acte, nous nous reportons au texte même de l'article qui le termine, nous voyons qu'il porte, non pas « opinions et actes », mais « opinions et votes ». En tout cas, ce n'est pas au projet de loi qui a pu être modifié, c'est au texte primitif qu'il faut s'en tenir et l'on y a inscrit le mot « vote » qui, certes, est beaucoup plus limité dans sa pensée que le mot « acte », qu'on voudrait aujourd'hui y substituer par un commentaire intéressé.

Or, que vient faire, je le demande, l'art. 13 de la loi de 1875 dans notre débat ? Sans-Leroy et les autres membres du Parlement qui sont renvoyés devant la Cour d'assises ne sont pas recherchés ou poursuivis pour avoir soutenu telle ou telle opinion, pour avoir émis tel ou tel vote ; ils sont déférés au jury pour crime de forfaiture qu'ils auraient commis en agréant des promesses ou des dons, à l'effet de faire un acte de leurs fonctions même juste, mais non sujet à salaire. Et c'est à bon droit que le ministère public les poursuit dans ces conditions, car l'art. 13 est fait pour protéger la liberté de la tribune et du vote, et non pour assurer l'impunité des crimes de corruption aux députés ou sénateurs qui s'en rendraient coupables dans l'exercice de leurs fonctions. C'est là ce que dit l'arrêt attaqué : je le crois irréfutable ».

Tel fut aussi l'avis de la Cour : « Sur le troisième moyen, dit-elle, tiré de l'art. 13 de la loi du 16 juil-

let 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, en ce que l'arrêt attaqué aurait renvoyé Sans-Leroy devant la Cour d'assises de la Seine à raison d'opinions ou de votes émis par lui dans l'exercice de son mandat législatif : — Attendu que si aux termes de l'art. 13 : « Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions », l'arrêt attaqué constate que la poursuite et l'accusation dont Sans-Leroy est l'objet ne sont pas motivées par les dons ou promesses qu'il a agréés dans le but de faire convertir en loi un projet dont la Chambre des députés était saisie ; que cet article n'a d'ailleurs, d'autre objet que de sauvegarder la liberté de la tribune et du vote ; — rejette, etc...» (1), (2).

(1) Cass. crim., 24 février 1893. S. 1893, I, 217.

(2) En ce sens : F. Moreau : Précis élém., de droit constit. éd. 1905, p. 243 : « L'irresponsabilité ne couvre que les actes relatifs aux fonctions, non les faits, ou paroles diffamatoires qui y sont étrangers, fussent-ils commis dans l'enceinte du Parlement. A plus forte raison ne couvrirait-elle pas, quoiqu'on en ait prétendu, des faits de corruption, notamment ceux prévus par la loi du 4 juillet 1889. Non seulement la tradition est en ce sens, non seulement les motifs de l'irresponsabilité, c'est-à-dire la nécessité de garantir l'indépendance de la fonction législative, sont étrangers à de tels actes, mais encore le texte constitutionnel ne les couvre pas. Le représentant serait en pareil cas recherché, non pour ses opinions ou ses votes, mais pour avoir agréé des offres ou promesses, reçu des dons ou présents ; il le serait même si les offres, promesses, dons ou présents n'avaient pas influencé son vote, s'il avait voté contrairement au vœu des corrupteurs, s'il n'avait pas voté du tout ».

Section III

Rapports et autres pièces imprimées par ordre de l'une des deux Chambres.

L'immunité parlementaire ne s'applique pas seulement aux discours prononcés par les représentants de la Nation et aux votes émis par eux, dans l'exercice de leurs fonctions. L'article 41, paragraphe premier, de la loi du 29 juillet 1881, ajoute à cette énumération : « les rapports ou toutes autres pièces imprimées par ordre de l'une des deux Chambres. »

Qu'est-ce à dire ? Quelle est exactement l'étendue et la portée de ces expressions ?

Nous croyons que leur étendue peut se renfermer dans les limites suivantes :

1° Les projets de loi, les rapports et toutes les pièces imprimées pour faciliter les discussions et les travaux parlementaires.

2° Les discours dont l'impression et l'affichage ont été ordonnés par décision du Sénat ou de la Chambre.

3° Les procès-verbaux d'audition de témoins d'une commission d'enquête parlementaire publiés au *Journal Officiel* par ordre de l'une des deux Chambres.

Ce dernier terme du dénombrement a été contesté ; mais une décision de jurisprudence l'a maintenu de façon formelle, dans les circonstances suivantes.

Sur la proposition de M. Clémenceau, une Commission d'enquête composée de quarante quatre membres de la Chambre des députés avait été réunie, en 1884, afin de rechercher les causes des souffrances de l'industrie, de l'agriculture et du commerce. La Commission eut donc à entendre des patrons, des ouvriers, tous ceux enfin qui pouvaient la renseigner utilement ; M. Haret, président de la Chambre syndicale des entrepreneurs de menuiserie, était, en cette qualité, appelé au sein de cette Commission et fournissait les explications qui lui étaient demandées. Sa déposition, insérée au *Journal Officiel* du 9 mars 1884, fut jugée diffamatoire pour eux par les membres de la chambre syndicale des ouvriers menuisiers, et trois d'entre eux, les nommés Naudet, Poiré et Trotté, en leur qualité de secrétaire, secrétaire-adjoint et trésorier, assignèrent M. Haret en diffamation. Ils lui réclamèrent, au profit de leur chambre syndicale, la somme de cinq mille francs à titre de dommages-intérêts, plus l'insertion dans dix journaux à leur choix et à ses frais du jugement à intervenir. Or, le jugement intervenu fut le suivant : « Attendu que, par exploit du ministère de Gavaume, huissier, en date du 14 juillet 1884, les sieurs

Naudet, secrétaire, Poiré, secrétaire-adjoint et Trotté, trésorier de la chambre syndicale des ouvriers menuisiers de la Seine, ont assigné le sieur Haret, président de la chambre syndicale des entrepreneurs de menuiserie, devant le tribunal correctionnel, afin de le faire condamner, en vertu de la loi du 28 juillet 1881, pour diffamation à raison d'une déposition par lui faite devant la Commission d'enquête parlementaire, la dite déposition rendue publique par son insertion au *Journal Officiel* du 28 février 1884; — Attendu que l'art. 41 de la loi précitée édicte formellement que « ne donneront lieu à aucune action les discours tenus dans le sein de l'une ou l'autre des deux Chambres, ainsi que les rapports ou toutes autres pièces imprimées par ordre de l'une des deux Chambres »; – Attendu qu'on ne saurait mettre en doute que les dépositions faites dans l'enquête parlementaire et publiées au *Journal Officiel* rentrent dans la catégorie des pièces imprimées par ordre de la Chambre et jouissent, par conséquent, de l'immunité accordée par le dit article ; — Attendu que... Par ces motifs, rejette comme non recevable l'action des demandeurs et condamne ceux-ci aux dépens (1) ».

4° D'une façon générale, enfin, nous comprenons sous les termes de l'article 41, paragraphe 1, tous les

(1) Trib. correct. de la Seine, jug. du 12 décembre 1884 ; *Gazette des Tribunaux*, n° du 13 décembre 1884.

documents parlementaires communiqués par la questure au *Journal Officiel* pour être imprimés.

Ainsi donc, aucune action ne peut être intentée à propos des publications que nous venons de citer. En vain, invoquerait-on les outrages, les injures qu'elles renferment, pour en demander réparation devant les tribunaux. Ceux-ci devraient se déclarer incompétents.

Mais au moins ne reste-t-il pas le droit de réponse en faveur de la personne attaquée ?

Ne peut-on lui reconnaître ce dernier moyen de défense ?

La question se pose ici, comme précédemment au sujet des discours. La même solution doit être admise et pour des motifs que la dixième chambre du tribunal correctionnel de la Seine a très bien établis dans un jugement en date du 24 février 1874.

A la suite de la publication dans le *Journal Officiel* de l'un des documents émanés de la commission d'enquête parlementaire sur les actes du gouvernement de la Défense Nationale, M. Maurice Joly avait introduit devant le tribunal correctionnel de la Seine une demande tendant à exiger de M. Wittersheim, gérant du *Journal Officiel*, l'insertion d'une réponse. Cette demande n'eut pas de suite favorable : « Attendu, énonçait le jugement, que le rapport inséré au *Journal Officiel* et dans lequel le demandeur prétend puiser un droit de réponse, comme y étant désigné, émane d'une Commission instituée en vertu d'une délibération de l'Assemblée Nationale ; Que ce rapport ainsi que la

Commission elle même a un caractère essentiellement officiel et public ; Que sa reproduction dans un journal quelconque ne saurait, dès lors, donner ouverture au droit édicté par l'article 11 de la loi du 25 mars 1822 ; Que ce droit, en effet, qui n'est qu'un moyen de défense introduit dans l'intérêt même de la liberté de la presse, suppose une attaque libre et volontaire ; Qu'il ne saurait exister à plus forte raison à l'égard d'une publication faite dans un journal destiné à la reproduction des documents officiels et publics, et qui ne peut se refuser à cette publication ; Par ces motifs, rejette... »

Il ne faudrait point, pourtant, exagérer la portée de l'immunité. Nous ne devons pas oublier, en effet, que seules les publications faites dans les limites tracées par la Chambre ne peuvent être l'occasion d'une poursuite. Les termes même de l'article 41, paragraphe premier, *in fine,* nous commandent cette restriction ; ils visent « les rapports ou toutes autres pièces imprimées par ordre de l'une des deux Chambres ».

Si donc, la Chambre des députés ou le Sénat ordonne l'insertion d'une pièce au *Journal Officiel,* aucune action ne pourra résulter de ce fait. Mais qu'un journal quelconque reproduise cette pièce, nous cessons, dès lors, d'être dans les termes de la loi : l'ordre requis n'existe plus et l'on ne peut plus s'abriter derrière le premier paragraphe de notre article (1).

(1) En ce sens : Le Poittevin, *Traité de la presse*, t. I, n° 385, p. 416-417.

Peut-être, il est vrai, pourrait-on se retrancher derrière le paragraphe 2, ainsi conçu : « Ne donnera lieu à aucune action le compte-rendu des séances publiques des deux Chambres fait de bonne foi dans les journaux ».

Notre formule dubitative résulte de ce que le paragraphe 2 de l'article 41, comme on vient de le voir, ne fait entrer dans son application que le compte-rendu de bonne foi des « séances publiques du Sénat et de la Chambre des députés ». Il laisse de côté, par conséquent, le compte-rendu des séances des Commissions et le compte-rendu des séances de l'une ou l'autre Chambre qui se serait formée en comité secret.

CHAPITRE II

Ce que l'Irresponsabilité parlementaire ne couvre pas de sa protection

SECTION I

Discours d'un Député imprimés et distribués librement par ses soins

Nous avons pensé que les termes « discours tenus » qui figurent dans l'article 41, paragraphe premier, de la loi du 29 juillet 1881, n'obligeaient pas à exclure de la protection qu'implique l'immunité parlementaire les discours lus à la tribune. En évoquant la même expression, on nous permettra plus de rigueur en ce qui concerne les discours non prononcés à l'Assemblée, impri-

més et distribués librement par les soins de leur auteur.

Si un député répand ainsi son opinion et si cette opinion contient des injures ou des diffamations, ce député en est responsable pleinement ; il s'expose à des poursuites judiciaires comme un simple particulier. Que la publication porte sur des matières traitées ou non dans le Parlement, peu importe ! La responsabilité demeure entière dans tous les cas.

Où est la raison de cette différence ? Pourquoi payer de cette sévérité un amour-propre d'auteur ?

C'est que le membre de la Chambre sort du terrain où s'accomplit son rôle officiel, où s'exercent ses fonctions ; il cesse d'agir comme représentant de la Nation ; « il rentre dans le droit commun, disait M. de Serre, Garde des Sceaux, lors de la discussion de la loi du 17 mai 1819 ; il ne parle plus à la Chambre, il ne veut plus agir sur elle, mais sur la multitude, et alors, citoyen ordinaire, il passe sous les lois communes à tous les citoyens ».

A cette considération, assez forte par elle-même, s'en ajoute une autre. L'opinion prononcée, les discours tenus à la Chambre sont soumis à sa censure et peuvent être réfutés au cours de leur développement ; les paroles répréhensibles ne passeront pas, sans doute, sans être relevées. Au contraire, lorsque le député n'a pas été entendu, lorsqu'il s'est borné à faire imprimer et répandre son discours, aucune voix n'a pu s'élever contre lui, aucun blâme n'a pu l'atteindre. « Nos

paroles, disait Royer-Collard, sont soumises à votre juridiction ; mais les écrits ne le sont pas, puisque vous ne les entendez pas. Ne les entendant pas, vous ne pouvez pas les juger, s'ils sont coupables. La Chambre répond, sous certains rapports, de ce que nous avons dit devant elle et c'est uniquement parce qu'elle en répond que nous n'en répondons à personne ; mais elle ne peut pas répondre sous les mêmes rapports de nos écrits, parce qu'elle n'est pas obligée de nous lire, comme elle est obligée de nous entendre. Peut-on admettre que, relativement à la diffamation, le député qui n'est pas irresponsable quand il parle, qui peut être puni par la Chambre s'il abuse de la parole, serait affranchi de toute responsabilité s'il écrivait au lieu de parler ? A cette condition, il aurait le privilège de la diffamation ; il serait inviolable. Privilège insolent que nous devrions nous empresser d'abdiquer si nous avions le malheur d'en être revêtus (1) ».

Ces raisons péremptoires étaient formulées par MM. de Serre et Royer-Collard pour combattre un amendement de M. Lainé qui demandait le privilège de l'immunité pour « les opinions écrites qui n'auraient pas pu être prononcées à la tribune et que leurs auteurs auraient fait imprimer et distribuer ». Cet amendement fut rejeté et l'article 21 de la loi de 1819, comme l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881, qui en est

(1) Chassan, *Traité des délits et contraventions de la parole, de l'écriture et de la presse*, t. I, p. 56.

d'ailleurs la reproduction intégrale, ne garantit que les discours tenus dans le sein de l'une des deux Chambres, ainsi que les rapports et toutes autres pièces imprimées par ordre de l'une des deux Chambres.

Il résulte des dispositions de ces articles qu'il y aura action, publique ou privée, contre le sénateur ou le député qui aura fait imprimer et distribuer un discours ignoré de la Chambre.

Nous dirons plus : il y aura même possibilité de poursuivre le membre du Parlement ou le tiers qui, sans l'ordre de la Chambre, aura reproduit le discours qui y a été prononcé (1).

Ces conclusions, bien entendu, ne s'appliquent pas

(1) Sous le second Empire, les députés ne pouvaient faire imprimer et distribuer à leurs frais les discours par eux prononcés, qu'après avoir obtenu l'autorisation d'une Commission composée du président du Corps législatif et des présidents des bureaux ; cette autorisation devait être approuvée par le Corps législatif. Lorsque ce Corps eut recouvré le droit de faire lui-même son règlement, il décida que tout député pourrait faire imprimer et distribuer, à ses frais, les discours qu'il aurait prononcés ; il ajouta que cette réimpression devrait être la reproduction exacte et complète de l'un des deux comptes rendus officiels...

... De nos jours, l'article 150 du règlement de la Chambre des députés stipule que « tout député peut faire imprimer et distribuer librement, à ses frais, les discours qu'il a prononcés ». La même disposition ne se retrouve pas dans le règlement du Sénat, mais il est certain que le droit des sénateurs est, sur ce point égal à celui des députés. — Eug. Pierre, *Traité de droit politique et parlementaire*, p. 95.

aux journaux qui, de bonne foi, rendent compte des séances publiques des deux Chambres.

Par application des principes que nous venons de poser, le tribunal correctionnel de la Seine, par un jugement en date du 16 juin 1897, a condamné pour diffamation un journaliste qui avait fait paraître un article composé d'une série d'extraits d'un discours prononcé à la Chambre des députés :

« Attendu que Hadamard a assigné devant le tribunal correctionnel de la Seine : 1° Raymond Berthault, gérant de la *Revue antisémite* ; 2° Raymond Dubasty, directeur de la même revue, pour avoir, le 1er février 1897, dans la *Revue antisémite*, publié, sous la signature de Castelin, député de l'Aisne, un article intitulé : « la campagne pour Dreyfus », qui contient textuellement, à la page 10, § 1, les énonciations suivantes : « Il a été reconnu qu'une individualité avait été suivie par le service des renseignements et qu'on l'avait vue se rendant à l'étranger et entrant au ministère de la guerre d'une puissance voisine. Cette individualité qu'on a suivie et vue pénétrer au ministère de la Guerre d'une puissance voisine, c'est M. Hadamard, beau-père de Dreyfus » ; — Attendu, en fait, que Raymond Berthault et Raymond Dubasty ne sont qu'une seule et même personne ; — Attendu qu'il est constant que les énonciations de cet article sont diffamatoires ; qu'elles imputent à Hadamard de s'être mis en rapport avec le ministère de la Guerre d'une puissance étrangère et d'avoir ainsi accompli une œuvre de trahison ; — At-

tendu que cet article signé : « Castelin, député de l'Aisne », n'est pas de lui ; mais qu'il est composé de citations, coupures, extraits d'un discours prononcé par ce député, à la Chambre, le 18 novembre 1896 ; que Dubasty reconnait que cette compilation est son œuvre ; qu'il déclare avoir été conduit à la publier en réponse à la campagne menée dans la presse et par des brochures en faveur de Dreyfus... ; — Attendu que le procédé de polémique dont Dubasty a fait usage est évidemment délictueux ; qu'il ne peut être licite de s'approprier les termes et assertions d'un discours, ayant joui, lorsqu'il a été prononcé, d'une immunité, pour le rééditer, plusieurs mois après, même dans un but patriotique, dans une brochure soumise aux obligations et responsabilités de la loi de 1881... ; condamne Dubasty, etc. (1).

Section II

Diffamations de période électorale

On sait avec quelle ardeur se poursuivent les luttes électorales, dans quelle atmosphère d'irritation, dans quel état de nervosité, les partis en présence se disputent la victoire. La passion politique est mauvaise con-

(1) *Gazette du Palais*, 1897, 2, 66.

seillère et, sous son influence, un débat qui devrait être sinon calme, du moins courtois, dégénère parfois en véritable querelle où des mots aigres-doux sont prononcés d'abord, puis font place aux diffamations, aux calomnies. Ce dernier mot a même une tendance fâcheuse à passer dans notre littérature électorale.

Ces contestations faites nous amènent à poser la question suivante : les allégations injurieuses auxquelles nous venons de faire allusion restent-elles soumises au droit commun, ou bien, au contraire, ainsi qu'on l'a prétendu, peuvent-elles bénéficier, par une interprétation large de la loi, de l'immunité parlementaire ?

Plusieurs cours d'appel se sont refusées à admettre pareille extension. Un arrêt de la Cour d'Agen du 9 mars 1843 est caractéristique : « ..... A l'égard du cinquième moyen, dit-il, tiré de la prétendue violation des articles 21 et 22 de la loi du 17 mai 1819 en ce que « les électeurs, discutant les titres du candidat qui se présente à leurs suffrages, doivent jouir de la même inviolabilité que les discours prononcés dans le sein des Chambres ». — Attendu qu'aucune loi n'étend aux écrits publiés pendant les élections ou à leur occasion au sujet d'un candidat ou de quelqu'un de sa famille, l'immunité établie par les articles précités en faveur des discours prononcés dans le sein des Chambres ; — rejette, etc. ».

Mais, cette appréciation ne fut point adoptée unanimement.

La Cour de Chambéry, entre autres, se montra pleine

de clémence pour les électeurs trop violents dans leur polémique.

Sa modération s'inspirait de motifs qu'il nous parait intéressant de signaler.

MM. Bel et Parent avaient cité devant le tribunal correctionnel MM. Chatelain et Chamousset, le premier comme imprimeur, le second comme signataire d'une affiche électorale dans laquelle ils dénonçaient une diffamation, tout au moins une injure grave et publique, en même temps qu'une divulgation de faits relatifs à la vie privée. Saisie de l'appel des demandeurs, ainsi parla la Cour de Chambéry : « ..... Attendu que toutes les questions engagées dans le débat sont dominées par les règles plus hautes de notre droit public ; — que, dans un pays comme le nôtre, où le suffrage universel plane sur toutes les institutions, où la liberté électorale et la liberté de la presse existent comme des droits constitutionnels, ces grands principes ne sauraient avoir d'efficacité qu'à la condition qu'on accepte légalement leurs conséquences légitimes et nécessaires ; — que sans proclamer une immunité légale que le législateur n'a pas édictée, ni consacrer une impunité absolue qui serait le droit à la licence, il faut cependant reconnaître que le jeu naturel de nos institutions comporte, en matière électorale, des franchises indispensables ; — qu'à moins de n'être plus qu'un droit chimérique et aveugle, la liberté électorale exige que les électeurs puissent discuter la personne et les titres des candidats qui briguent leurs suffrages, apprécier leur

aptitude, leurs antécédents, leur honorabilité, interroger tous les actes de leur vie publique et extérieure, contrôler leurs opinions, leurs votes et leurs tendances ; en un mot, rechercher sous tous les rapports qui intéressent l'ordre politique, si les candidats méritent la confiance de leurs concitoyens ; — que, sans doute, ce droit de libre discussion pourra avoir des emportements et se manifester souvent par des paroles ou des écrits acerbes, injustes ou passionnés, mais que lui imposer un ton plus sérieux ou plus digne, c'est affaire des mœurs, non de la loi ; — que les candidats, exposés ainsi à recevoir dans la lutte de pareilles blessures, doivent se souvenir qu'en descendant dans l'arène politique, ils se sont volontairement offerts aux ardeurs de la polémique... ; — Par ces motifs, rejette, etc. (1) »

D'après la doctrine consacrée par cet arrêt, on établissait une distinction formelle entre l'honneur et la considération de simples citoyens et la considération politique, les intérêts électoraux des candidats. Il était admis que si la réputation d'un particulier se trouvait, à juste titre, sous la sauvegarde sévère, sous la protection étroite de la loi, la réputation de l'homme politique pouvait être attaquée sans danger ; les atteintes qu'elle subissait, justes ou injustes, franches ou calomnieuses, devaient jouir d'une sorte d'immunité de fait qui rappelait, malgré tout, l'immunité parlementaire.

(1) Arrêt de la Cour de Chambéry du 12 avril 1876 ; D. P., 76, 2, 150.

L'article 21 de la loi du 17 mai 1819 n'était pas invoqué de façon expresse, comme il l'était en appel devant la Cour d'Agen (arrêt précité) ; mais il paraissait manifeste que le juge raisonnait en s'inspirant de ce texte et par analogie.

La Cour de Cassation repoussa cette manière de voir. Elle décida d'une façon constante et formelle que le droit qui appartient à tout citoyen d'apprécier le mérite d'un candidat, n'implique pas celui de l'outrager.

Déjà, dans un arrêt du 10 novembre 1876, nous pouvons lire que «... si les électeurs ont le droit de discuter les candidats, leurs opinions et leurs actes, ce droit ne peut aller jusqu'à la diffamation et qu'il s'arrête où le délit commence... (1) ». Dans le même sens, nous pourrions citer encore les arrêts des 7 février et 2 août 1878 (2).

En l'absence d'une disposition d'exception, la Cour de Cassation jugeait donc qu'un candidat à une fonction élective demeurait protégé par la loi, comme tous les autres citoyens, contre le délit de diffamation. Le principe posé était l'inverse de celui qu'invoquaient quelques tribunaux d'appel. La Cour de Cassation repoussait toute idée d'immunité ; mais les juges du fond pouvant déterminer souverainement si le prévenu a eu ou non l'intention de nuire, elle arrivait à écarter toute péna-

(1) D. P. 77. 1. 44.
(2) D. P. 79. 1. 436 — 79. 1. 47.

lité des électeurs ou candidats qui pouvaient justifier de leur bonne foi.

N'y aurait-il pas, dans cette attitude conciliante, une part due à l'influence de cette théorie que nous avons rappelée dans notre introduction, la théorie de l'abus des droits ?

Avec la loi du 29 juillet 1881, aucune innovation n'est survenue en cette matière. M. Bozérian, au Sénat ; M. Trarieux, à la Chambre des députés, avaient proposé d'assimiler la diffamation contre un candidat à une fonction élective à la diffamation dirigée contre les personnes qualifiées dont parle l'article 31 de la loi de 1881. Ces amendements furent rejetés, ce qui manifeste bien l'intention du Législateur de laisser les polémiques électorales sous la sanction du droit commun. « Dans le système du projet de loi, répondit le rapporteur, nous distinguons la diffamation qui s'adresse à un simple particulier de celle qui s'adresse à un fonctionnaire public, et nous autorisons la preuve des seuls faits diffamatoires qui se rattachent à cette qualité de fonctionnaire public. Il serait impossible de diviser ainsi la personnalité du candidat. Cette division est toute naturelle quand il s'agit d'un fonctionnaire public. Pourquoi ? Parce que nous pouvons laisser dans l'ombre discrète de la vie privée les faits qui s'y rapportent et ne faire la lumière que sur ceux qui sont relatifs aux actes de la vie publique. Il serait impossible de faire cette distinction quand il s'agira d'un candidat à une fonction élective ».

Section III

Pétitions adressées aux Chambres

Dans les sociétés politiques modernes, on oppose généralement certains droits qu'on est convenu d'appeler « droits politiques » aux « droits publics » ou « individuels ». Ceux là sont les droits du souverain, les droits de l'Etat : ceux-ci, au contraire, comprennent un certain nombre de droits fondamentaux qui permettent à l'individu de se développer complètement, qui garantissent les libertés nécessaires des citoyens.

Le droit de pétition, qu'il ait pour objet de défendre un intérêt particulier ou général, a été, après certaines discussions, et sous ses deux phases, rangé dans la catégorie des droits individuels. Il peut s'adresser soit aux autorités qui dépendent du pouvoir exécutif, soit aux Chambres législatives.

Envisagé sous cette dernière forme, et c'est la seule qui nous intéresse, il soulève une question délicate.

En effet, toute pétition de ce genre est transmise à la Commission des pétitions qui, après examen, la renvoie au ministre compétent ou la soumet à la Chambre ou la rejette purement et simplement. Si la pétition est

renvoyée à la Chambre, le texte en est lu et une discussion publique s'engage. Mais, au cas de rejet pur et simple, tout membre de la Chambre a le droit d'exiger que le rapport soit fait en séance publique (1).

En conséquence, la condition de publicité, nécessaire pour constituer le délit de diffamation, se trouve remplie.

Si donc les auteurs de la pétition ont porté atteinte à l'honneur ou à la considération d'autrui, pourront-ils être poursuivis pour ce fait ou bien, au contraire, auront-ils le droit d'invoquer le bénéfice de l'immunité parlementaire grâce à l'intervention du député rapporteur ?

Que les pétitionnaires ne puissent invoquer *directement* cette immunité, cela ne fait aucun doute, depuis la discussion même de la loi du 17 mai 1819.

A cette époque, en effet, Manuel voulut étendre aux pétitions la garantie que le projet offrait aux discours. « Les pétitions, s'écriait-il, ne doivent-elles pas être également garanties ? Quoi ! Un homme qui demande le prix du sang qu'il a versé pour l'Etat et qui accuse un ministre d'arbitraire ou de négligence, sera responsable et confondu avec un libelliste ! La Chambre reçoit-elle les pétitions pour les lire ou non ? Eh quoi ! sur la foi de la Charte et du droit des gens, les citoyens s'adres-

(1) Règl. Sén., art. 98 et suiv. — Règl. Ch. dép., art, 62 et suiv.

seront à nous et ils ne pourront publier leur pétition ! (1) ».

Ce chaleureux plaidoyer ne fut pas écouté ; la Chambre pensa que l'orateur s'était laissé entraîner beaucoup trop loin et lui-même se défendit d'avoir conclu formellement en faveur des pétitions.

La loi de 1819, nous le savons, restreignit le privilège de l'immunité aux discours tenus dans les Chambres ainsi qu'aux rapports et autres pièces imprimées par l'ordre de l'une des deux Chambres. Les pétitions furent laissées de côté. Les législateurs de 1875 et de 1881 imitèrent cet exemple.

Certains auteurs (2) ont conclu de ce silence que les pétitionnaires pouvaient être poursuivis pénalement pour diffamation. La publicité, disent-ils, résultant du rapport de la pétition à la Chambre est imputable, non au député rapporteur, mais au signataire de la pétition. Celui-ci doit être considéré comme l'auteur principal de la diffamation.

Cette thèse avait été repoussée, à la Chambre des députés, par MM. Duvergier de Hauranne et Odilon Barrot. Il s'agissait de défendre le droit spécial de pétition contre les élections. Un député M. Dessaigne, avait cité devant le tribunal correctionnel de Vendôme,

(1) Ch. dép., séance du mardi, 20 avril 1819. *Monit. Univ.*, 22 avril.

(2) Chassan, *Lois sur la presse*, I, 373. — Parant, p. 89. -- De Grattier, I, 217.

M. Renou, à raison de diverses imputations diffamatoires contenues dans une protestation adressée à la Chambre contre son élection. Que deviendrait, disaient en substance les orateurs précités, le droit de pétition contre les élections obtenues par le résultat de manœuvres répréhensibles, si les signataires de la pétition pouvaient être traduits et fatalement condamnés en police correctionnelle où la preuve des faits sera interdite ? Et de là ressortirait cette conséquence, ajoutait M. Odilon Barrot, que la Chambre, investie du droit de vérifier le pouvoir de ses membres et pour cela, de s'enquérir si l'élection a été parfaitement libre, si elle n'a pas été accompagnée de faits qui, sans être des délits, lui enlèveraient son caractère de pureté et de spontanéité, ne pourrait arriver à découvrir la vérité, par suite du silence, en quelque sorte forcé de ceux qui auraient pu éclairer sa religion et lui signaler les moyens employés pour obtenir l'élection. Les poursuites exercées contres les auteurs d'une protestation, sont donc jusqu'à un certain point une atteinte aux prérogatives parlementaires auxquelles se rattache le droit de protestation, garantie lui-même de la vérité des élections.

Le tribunal de Vendôme s'inspira d'autres idées qu'il énonça de la façon suivante : « Considérant que la loi du 17 mai 1819, en ses art. 13 et suiv., renferme les principes généraux sur le délit de diffamation... ; que la première exception à la règle générale se trouve dans l'art. 21 qui interdit toute action contre les discours

tenus dans le sein des Chambres et contre les rapports ou toutes autres pièces imprimées par ordre des Chambres ; qu'une exception à la loi ne doit pas s'étendre ; que l'art. 21 se tait sur les protestations adressées à la Chambre des députés ; qu'il s'en suit qu'elles sont restées dans le droit commun ; que, comme toutes les autres publications, elles sont soumises aux règles générales sur la diffamation, si elles sont diffamatoires ; qu'il n'y a pas de motifs pour faire jouir les signataires d'une protestation de l'immunité créée par l'art. 21 en faveur des membres de la Chambre... Condamne (1) ».

Cet arrêt fut confirmé en appel par la Cour d'Orléans (2). Il avait été précédé, dans le même sens, par deux jugements du tribunal de la Seine, en date du 7 mars 1817 (3) et du 3 janvier 1829 (4).

Les arguments spéciaux invoqués en faveur du droit de protestation étaient dominés par cette considération générale : aucun article de loi n'étend aux pétitions le bénéfice de l'immunité parlementaire ; les allégations qu'elles contiennent restent soumises au droit commun et peuvent donner lieu à une condamnation pénale, si elles ont un caractère diffamatoire, l'auteur de la pétition devant être regardé comme l'agent du délit.

(1) S. 1846, 2, 638. – D. 46, 3, 165.
(2) Arrêt de la Cour d'Orléans du 31 mai 1847. D. 47, 2, 160.
(3) *Cité par Chassan*, t. I, p. 64, note.
(4) *Gazette des Tribunaux*, 4 janvier 1829.

Nous croyons ce système inadmissible.

Il est incontestable que la loi du 29 juillet 1881 et notre Constitution de 1875, pas plus, jadis, que la loi du 17 mai 1819, ne sauraient être invoquées en faveur de l'extension de l'immunité parlementaire aux pétitions, même en raisonnant par analogie. Ce ne sont pas, en effet, des discours tenus au sein des Chambres ou des écrits imprimés par l'ordre de l'Assemblée à laquelle ils s'adressent. Il est incontestable que ces pétitions, lorsqu'elles sont soumises à la Chambre, reçoivent une publicité plus que suffisante pour caractériser le délit de diffamation, si elles sont diffamatoires. Mais, faut-il, pour celà, en tirer les conséquences que nous venons d'exposer ? Nous ne le pensons pas.

En effet, qui peut-on rendre responsable de la publicité donnée à la pétition ? N'est-ce pas le député qui l'a fait connaître à la Chambre par la lecture du rapport ?

Ainsi qu'on l'a fait très justement remarquer, les signataires n'en sont pas plus responsables que le témoin qui, après avoir déposé secrètement devant le juge d'instruction, voit plus tard sa déposition lue et commentée en audience publique (1).

Il manque aux pièces lues et divulguées à la tribune « le caractère de publicité intentionnelle et délictueuse, la publication ayant été faite par le rapporteur... et la

(1) Guyho, *Revue de législation et de jurispr.*, 1846, t. III, p. 159.

publicité étant de l'essence même des débats parlementaires (1) ».

La Cour de Nîmes, dans un arrêt du 23 mars 1877, avait déjà tracé la voie : « Attendu que les appelants n'ont pas à supporter la responsabilité de la publicité qui devait être la conséquence forcée des révélations qu'ils soumettaient au pouvoir législatif, seul compétent pour les apprécier ; qu'on ne leur reproche pas de les avoir publiées autrement et qu'ainsi tombe, d'autre part, le fait de propagation relevé par les premiers juges... (2) ».

L'agent du délit de diffamation, en la circonstance, est donc le membre de la Chambre qui a lu la pétition à la tribune ; ce n'est pas celui qui l'a rédigée et transmise aux pouvoirs compétents. Or, le député-rapporteur ne peut être rendu responsable de son acte.

D'abord, en l'accomplissant, il se trouvait dans l'exercice de ses fonctions, et, d'autre part, il peut se prévaloir, sans contredit, de l'immunité parlementaire.

Sans doute, les partisans de la doctrine précédente objectent que le signataire de la pétition n'est pas innocent de la publicité donnée à l'acte ; il en est même le provocateur, l'initiateur ; le rapporteur n'en serait, pour ainsi dire, que l'agent matériel.

Nous n'irons pas jusqu'à attribuer au pétitionnaire

(1) Arrêt de la Cour de Bourges du 14 janvier 1879. D. 79, II, 149.

(2) S. 77, 2, 281.

des intentions aussi dangereuses. On nous laissera croire qu'il n'est pas responsable de la publicité que son acte reçoit par le fait de sa lecture à la tribune. Cette publicité, il ne l'a pas voulue, il ne l'a pas recherchée ; et, partant, il ne saurait être considéré comme l'auteur principal du délit de diffamation.

On pourrait, au moins, se demander s'il n'en est pas le complice. A cette question, la Cour de Nîmes, dans un arrêt du 13 janvier 1881, a répondu affirmativement. « Attendu, disait-elle, qu'il est incontestable, dans l'espèce, que les auteurs de la protestation ont voulu lui donner la publicité des débats de la Chambre et du *Journal Officiel* ; que le soin qu'ils ont pris de faire légaliser cette protestation, même par sommation d'huissier, démontre surabondamment qu'ils n'entendaient point qu'elle restât secrète entre les mains de la personne qui la recevait et de laquelle ils étaient parfaitement connus ; qu'ils ne l'auraient certainement pas envoyée s'ils avaient prévu qu'elle ne serait pas publiée ; qu'il importe peu que cette publicité ne soit pas directement et immédiatement leur fait, puisqu'elle a été voulue, prévue et provoquée par eux ; qu'il importe peu aussi que l'auteur direct de la publicité soit couvert par une immunité personnelle, puisque le complice d'un délit peut être responsable, alors que l'auteur principal ne l'est pas... (1) ».

(1) S. 81, 2, 42.

Il est vrai qu'un complice peut être poursuivi alors même que l'auteur principal est laissé hors de cause ou a bénéficié d'un acquittement. Mais, comme le fait observer avec beaucoup de raison M. Le Poittevin, il est non moins certain que l'immunité accordée à l'auteur principal profite au complice, lorsqu'elle a son origine dans une circonstance qui, bien que personnelle à l'auteur principal, fait disparaître la criminalité même de l'acte. Ainsi, aux termes de l'article 380, § 1, du code pénal, les soustractions frauduleuses entre époux ne pouvant donner lieu qu'à des réparations civiles, ceux qui se sont rendus complices de ces soustractions, soit par provocation, soit par aide et assistance, échappent à toute répression. Or, dans notre espèce, l'article 41, § 1, n'exempte pas seulement de la peine encourue le député ou le sénateur qui a prononcé un discours diffamatoire, il va plus loin et déclare que le fait même d'avoir prononcé le discours ne constitue pas un délit : « Ne donneront ouverture *à aucune action* les discours tenus dans le sein de l'une des deux Chambres ». Il n'y a pas de fait principal, il n'y a pas de délit de diffamation ; donc il ne peut y avoir de complice. L'auteur de la pétition échappe donc à toute répression (1).

Jusqu'ici nous n'avons envisagé qu'une hypothèse : celle où la pétition a été l'objet d'une lecture à la tribune de la Chambre. Il peut encore arriver que l'acte

(1) Le Poittevin, op. cit., t. 1, p, 606.

diffamatoire ou le rapport qui en contient les extraits accusateurs soit inséré au *Journal Officiel*. La publicité existe dans ce cas comme précédemment ; on ne saurait le nier. Mais, admettrons nous encore qu'il n'y a pas lieu à poursuite pénale, admettrons-nous qu'il existe un auteur principal du délit pour couvrir de son irresponsabilité la pièce incriminée ?

L'auteur principal du délit c'est, ici, le gérant du *Journal Officiel*. Peut-il invoquer l'immunité parlementaire ? Non, a répondu la Cour de Reims, dans un arrêt du 6 décembre 1878 : « Attendu que cette immunité, accordée dans un intérêt supérieur aux représentants de la nation, participe du principe de l'inviolabilité parlementaire et constitue une exception du droit commun qui ne saurait être étendue au delà des termes de la loi ; — Attendu que l'impression dans le *Journal Officiel* d'une pétition ou protestation dont un député aurait été conduit par la discussion à donner lecture, ne saurait conférer à ce document le caractère d'une pièce imprimée par ordre de la Chambre ; qu'en supposant même que des renseignements écrits ou oraux, mais formellement demandés par la Chambre, puissent être couverts par l'immunité parlementaire, un tel privilège ne saurait du moins appartenir, dans le silence du législateur, à toutes pétitions ou protestations qu'il conviendrait à des particuliers d'adresser spontanément à des députés,.. (1) »

(1) D. P,, 81, 2. 189.

Nous avons vu, au contraire, que le tribunal de la Seine a décidé que les dépositions faites dans une enquête parlementaire et publiées au *Journal Officiel* entrent dans la catégorie des pièces imprimées par ordre de la Chambre (1). Cette manière de voir, nous l'avons étendue à tous les documents envoyés par la Questure au *Journal Officiel* pour y être publiés; de façon implicite, par conséquent, aux pétitions. Et, à la question posée, à la question de savoir si le gérant du *Journal Officiel*, responsable de la publication donnée à l'acte diffamatoire, tombe sous le coup de la loi, nous répondrons par l'énoncé suivant : « Ne donneront ouverture à aucune action les rapports ou toutes autres pièces imprimées par ordre de l'une des deux Chambres ». (Art. 41, § 1, loi du 29 juillet 1881).

La responsabilité du gérant n'est pas engagée ; elle est couverte par une immunité qui rappelle celle que nous avons reconnue au rapporteur.

Encore une fois, il n'y a pas délit principal ; la publication des paroles outrageantes ne pourra pas motiver vis à vis de leur auteur de poursuite pénale (2).

Les développements qui précèdent nous conduisent aux conclusions suivantes : s'il est vrai que les pétitionnaires auprès des Chambres ne peuvent invoquer à leur profit la protection qui couvre les paroles pro-

(1) Trib. correct. Seine. 12 décembre 1884.

(2) En ce sens : Le Poittevin, t. I, p. 607. -- Garraud, *Droit pénal français*, t. I, p. 287, nº 149, note 1.

noncées à la tribune, du moins cette protection leur profite-t-elle *indirectement* ; l'immunité parlementaire garantit leurs actes par voie détournée, lorsque la lecture de la pétition et sa discussion se sont produites au sein du Parlement, et même toutes les fois que la publication en a été faite au *Journal Officiel* sur l'ordre de l'une des Chambres.

Est-ce à dire que l'honneur et la considération des particuliers vont être livrés impunément aux rancunes, aux haines politiques ? Toute personne pourra-t-elle, sous la forme d'une pétition adressée au pouvoir législatif, diffamer et injurier des tiers sans qu'il lui en coûte, de la part du juge, le moindre désagrément ? La calomnie obtiendra-t-elle un sauf-conduit, si l'on peut dire, en suivant une certaine procédure ?

Nous ne saurions admettre pareille conséquence et rien de ce que nous avons dit ne nous y oblige.

L'immunité parlementaire intervient indirectement, sans doute ; mais ce n'est que pour couvrir la publication, faite par la Chambre ou sur son ordre, de la pétition qui lui a été transmise. Il reste une autre publicité, suffisante selon quelques uns à motiver une poursuite : elle résulte de la distribution ou de la communication qui a été faite de la pétition aux membres de l'une des Chambres (1).

M. Le Poittevin expose une autre doctrine. Après

(1) En ce sens : Barbier, op. cit., t. II. n° 764, p. 261. -- Dalloz, *Répertoire supplém.*, *Presse-outrage*, p. 489, n° 1349.

avoir fait ressortir que l'auteur de la pétition ne saurait être mis en cause pour la publicité donnée à son écrit, il ajoute que cet écrit, pris en lui-même, n'est pas protégé par l'article 41. Par suite, conclue-t-il, le pétitionnaire demeure responsable, suivant les termes du droit commun, à raison des diffamations ou injures *non publiques* qu'elle renferme ; rien ne s'oppose donc à ce qu'il soit poursuivi pénalement pour cette contravention ou actionné en dommages-intérêts devant la juridiction civile, à raison du dommage causé. Il est bien évident, d'ailleurs, que, si la pétition ou la protestation a été rendue publique par un moyen quelconque, rentrant dans les prévisions de la loi, soit avant, soit après l'envoi aux Chambres, toute difficulté disparait et la poursuite peut être librement exercée (1).

Section IV

Délibérations des Conseils généraux, Conseils d'arrondissement et Conseils municipaux

Nous n'avons envisagé, jusqu'à ce terme de nos développements, que la Chambre des députés et le Sénat

(1) Le Poittevin, op. cit., p. 608,

En ce sens : Metz. 19 février 1867, d'Attel, D., 67, 2, 45. — Bourges, 14 janvier, 1879, D. 79, 2, 149. — Paris, 13 janvier, 1880, Lemaître, c. Rœderer, D. 81, 2, 189. — *Cass. civ.* 30 janvier, 82, Champagnat, S. 82, 1, 206.

et ce n'est que par rapport à ces Assemblées électives que nous avons étudié l'immunité de l'article 41, § 1.

Est-ce là tout son domaine d'application ? Ne convient-il pas de l'étendre ?

Les délibérations des Conseils généraux ou municipaux, par exemple, ne bénéficient-elles pas de la même prérogative, de la même exception au droit commun que les délibérations du Parlement ?

Avant la loi du 29 juillet 1881, la discussion était possible. Le Législateur de 1819, en effet, ne s'était pas prononcé sur ce point et l'on pouvait croire que de fortes raisons commandaient l'extension de l'immunité aux Assemblées départementales et communales. *A priori*, il est vrai, cette latitude dans l'interprétation paraissait inutile, les séances de ces Assemblées, des Conseils municipaux, en particulier, n'étant pas publiques(1). Les paroles qu'on y proférait ne pouvaient donc, semble-t-il, être l'occasion de poursuites tracassières pour celui qui en était l'auteur. Sans doute, l'élément de publicité manquant, les propos, même diffamatoires, tenus contre un tiers, en de telles circonstances, ne constituaient pas le délit de diffamation ; mais ils pouvaient, tout au moins, donner lieu à une poursuite pour injure verbale. Il avait été jugé, d'autre part, que, dans certains cas, les salles des séances des Conseils municipaux pouvaient, à raison de l'ad

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 29 ; loi du 5 mai 1855, art. 22.

jonction d'un élément étranger et notamment des plus forts imposés de la commune, être considérées comme ayant le caractère de lieux publics. (1) Rappellerons-nous l'article 22 de la loi du 5 mai 1855 aux termes duquel tout habitant ou contribuable de la commune avait le droit de demander communication, sans déplacement, et de prendre copie des délibérations du Conseil municipal de sa commune. Le registre qui contenait ces délibérations n'était-il pas un écrit déposé ou exposé dans un lieu public, à la disposition du public, répondant à la publicité exigée par la loi de 1819 et les imputations contenues dans ce registre ne constituaient-elles pas le délit de diffamation ?

On le voit, la question de savoir si l'immunité parlementaire devait être étendue aux Conseils généraux et aux Conseils municipaux pouvait se soulever, sous l'empire de la loi de 1819, et son intérêt pratique offrait de l'importance.

De fait, le problème a préoccupé la doctrine et la jurisprudence.

Voyons quelles solutions chacune d'elles lui a données.

La doctrine était divisée.

Les uns prétendaient que les motifs qui ont fait établir l'immunité parlementaire prouvaient qu'il ne s'agissait pas là d'une exception que l'on devait renfer-

(1) Orléans, 18 juillet 1835. D. P., 35, 2, 136 ; S. 35, 2, 400.

mer dans les termes de la loi, mais bien d'un principe qui dominait la loi elle-même. De ces prémisses, disaient ils, nous parait résulter que dans toutes les Assemblées composées de mandataires légaux, ayant pour mission de défendre ou de gérer les intérêts publics, l'immunité consacré par la loi de 1819 à l'égard des membres des deux Chambres peut également être invoquée (1).

D'autres, au contraire, comme MM. Chassan et Morin se montraient plus rigoureux. « Le principe de la souveraineté, disait M. Chassan, peut bien se déléguer pour aller se réfléchir et se condenser dans une grande Assemblée centrale ; mais il est contraire à sa nature de s'éparpiller sur la surface du sol pour aller se disperser et se perdre dans la poussière municipale (2) ». Et, s'il est vrai que la liberté de tout dire au sein des Chambres trouve sa justification, sa raison première dans cette considération que les membres qui les composent sont les représentants de la souveraineté nationale, la même raison ne pouvant être invoquée en faveur des Assemblées municipales, les mêmes privilèges ne sauraient leur être reconnus. Les exceptions sont de droit étroit ; on doit les interpréter limitativement. C'était aussi l'avis de M. Morin ; il l'exprimait en ces termes : « Les discussions qui ont lieu dans le sein des Conseils généraux, Conseils d'arrondissement

(1) Dalloz, J. G., *Presse-outrage*, n° 1167 et suiv.
(2) Chassan, *Délits de la parole*, I, p. 61, note 3.

et des Conseils municipaux, comportent une liberté d'appréciation et de langage qui doit être respectée. Mais l'abus de cette liberté, quand il va jusqu'à l'outrage ou la diffamation est répréhensible comme tout autre délit de même nature ; à cet égard, aucune disposition de loi n'établit d'immunité soit pour la poursuite soit même pour la répression dans tels ou tels cas (1) ».

Régnait-il plus d'harmonie dans la jurisprudence sur la question qui nous occupe ? Pas davantage. Il y avait divergence entre le Conseil d'Etat et les tribunaux judiciaires.

Le motif de la divergence ? L'article 60 de la loi des 14-22 décembre 1789 : « Tout citoyen lésé par un acte du corps municipal peut exposer ses sujets de plainte à l'administration ou au directoire de département qui y fera droit sur l'avis de l'administration de district qui sera chargée de vérifier les faits. »

La Cour de Cassation et les Cours d'appel décidaient que ce recours n'excluait pas les voies de droit commun devant les tribunaux de répression, lorsqu'il s'agissait de faits punis par la loi pénale (2). Les Con-

(1) Morin, *Répert. de droit crim.*, t. I, v. *diffamation*, n° 20.

(2) Laferrière, *Traité de Jurid. adm.* t. I, p. 578.

Cr. r. 22 août 1840 ; D., J., G., *Presse-Outrage*, 1169-1° et *Fonctionnaire Public*, 138-2°. - Cr. r., 17 mai 1845 ; - D. P. 45, 1, 347. - Cr. r. 30 nov. 61 ; D. P., 63, 1, 50. - Cr. r., 22 janv. 63 ; D. P. 63, 1, 51.

seils généraux, les Conseils municipaux et les membres qui composent ces assemblées ne pouvaient, sur le fondement d'une simple analogie, invoquer l'immunité exceptionnelle accordée aux représentants de la Nation.

Le Conseil d'Etat jugeait, au contraire, (1) que le citoyen diffamé par une délibération d'un Conseil municipal ne pouvait exercer qu'un recours administratif et non l'action correctionnelle pour imputation diffamatoire. Le recours administratif, l'article 60 de la loi de 1789 est là qui l'établit ; impossible de passer outre, d'enlever à l'administration la connaissance du litige, sans enfreindre le principe fondamental de la séparation des pouvoirs. On prêtait même au Conseil d'Etat une autre tendance, plus recherchée, mais aussi plus intéressante pour nous. Il veut moins, disait-on, sauvegarder le principe de la séparation des pouvoirs, qu'interpréter le sens et la portée de notre article 60 par les considérations qui ont dicté l'article 21 de la loi du 17 mai 1819 qui établit en faveur des membres des Assemblées législatives une immunité complète, afin de leur laisser pleine liberté pour défendre les intérêts du pays. Cette immunité est de l'essence même des

(1) *Recueil des Arrêts* du C. d'Etat, Benoît d'Azy, 17 août 66, p. 1018 ; Arrêt du 25 juin 1867, Griffond ; Conclusions de M. Boulatignier sur affaire Mourat, 9 décembre 1842, p. 499 ; affaire Lefrileux, 18 mai 1854, p. 463, 25 mai 1870, p. 629, conflit du Jura.

Assemblées délibératives et c'est là la garantie qu'a entendu instituer au profit des Conseils municipaux le Législateur de 1789.

Mais ce raisonnement ne conduisait-il pas à accorder à l'autorité judiciaire un véritable pouvoir législatif ? La loi n'est pas à faire de façon indirecte et détournée. L'analogie existât-elle entre une Chambre législative et un Conseil général ou municipal, n'autorisait pas le juge à étendre à ceux-ci une disposition exorbitante du droit commun et dont les termes mêmes mesuraient la portée. Y avait-il, d'ailleurs, quelque raison pratique sérieuse à suivre le Conseil d'Etat dans la voie qu'il s'était tracée et qu'il abandonna, il faut le dire, dans un arrêt du 7 mai 1871 ? (1) Aucune, croyons-nous. A la tribune du Parlement, la discussion offre, d'ordinaire, un caractère incontestablement plus grave, plus solennel, qu'au milieu des Conseils départementaux ou communaux. Les passions locales, lorsqu'elles ne sont pas tempérées par l'éducation, conduisent trop souvent les orateurs à de regrettables questions de personne et à l'oubli des convenances. La crainte salutaire d'une répression possible est indispensable pour réfréner les ardeurs.

Depuis la loi du 29 juillet 1881, la discussion sur ce point est devenue plus difficile.

Le dispositif de l'article 41, § 1, est bien la reproduc-

(1) *Recueil des Arrêts* du C. d'Et., 1871, p. 24.

tion textuelle de l'article 21 de la loi de 1819 ; mais les travaux préparatoires sont significatifs.

La Commission du Sénat s'était posée la question de savoir s'il convenait d'accorder l'immunité parlementaire aux membres des Conseils généraux et des Conseils municipaux et voici ce qui fut répondu : « Votre Commission a pensé que l'intérêt d'ordre majeur qui avait engagé le législateur à soustraire les discours prononcés dans l'une ou l'autre Chambre, ne saurait exister au même degré pour les délibérations d'un Conseil général ou d'un Conseil municipal ; elles restent donc sous l'empire du droit commun ; elles peuvent donner lieu à une poursuite en diffamation (1) »

Cependant, il a été reconnu, lors de la discussion de la loi, que cette responsabilité devait comporter certaines restrictions. Des situations délicates peuvent se présenter : un conseiller général, un conseiller municipal, peut être appelé, par l'obligation de sa charge, à donner son opinion sur les personnes et sur leurs actes. Pourquoi ne pas admettre que cette opinion, il la donne, non dans un sentiment personnel de haine, mais dans l'intérêt général du département ou de la commune qu'il représente ? Est-il juste d'admettre, sans conteste, l'hypothèse d'une intention méchante ? On doit reconnaître qu'il faut savoir distinguer avec soin le cas où le conseiller municipal ou le conseiller général agit dans l'exercice de ses fonctions et sans

(1) Celliez et Le Senne, loi de 1881 sur la presse, p. 524.

animosité ni haine personnelle et celui où il se complait à satisfaire sa rancune. Peut-on soutenir que celui qui ne vise que l'intérêt général de la communauté, de la circonscription qu'il représente, ait à répondre en justice de l'accomplissement de son devoir ? Non, assurément. Ce qu'on viendrait lui reprocher n'est plus un acte diffamatoire, mais un acte administratif à la confection duquel il a contribué, et, par conséquent, ne peut être incriminé.

Mais qui aura compétence pour résoudre la question ? A qui réservera-t-on le soin de décider ce qui pourra constituer de la part d'un conseiller général ou d'un conseiller municipal un fait délictueux ou un acte de sa fonction ?

Au Conseil d'Etat, disait un membre de la Commission du Sénat ; au tribunal des Conflits, demandait un autre membre, M. Demôle, dans l'amendement suivant : « Si les discours ou les rapports faits dans le sein d'un Conseil général, d'un Conseil d'arrondissement ou d'un Conseil municipal ou encore dans les délibérations de ces assemblées, donnent lieu à une plainte ou à une demande de dommages-intérêts, soit devant la juridiction civile, soit devant les tribunaux de répression, la partie défenderesse pourra exciper, préalablement à toutes défenses au fond, du caractère administratif des discours ou des pièces incriminées. Sur cette exception, le juge saisi sera tenu de surseoir jusqu'à ce que le tribunal des Conflits en ait, à la diligence de l'une ou l'autre des parties apprécié le mérite.

Si le tribunal des Conflits déclare l'exception fondée, l'effet de cette décision est de dessaisir le juge devant lequel la plainte aura été portée ou l'action introduite. Dans le cas contraire, les parties seront renvoyées de plein droit devant cette juridiction pour être suivi et statué ainsi qu'il appartiendra. »

La Commission pensa, à juste titre, que ce système offrirait, dans l'application, des inconvénients sérieux. D'abord le tribunal des Conflits était trop haut placé pour être appelé à juger de questions souvent insignifiantes de diffamation ou d'injure ; d'autre part, l'exception qu'établissait le Législateur aurait été élevée infailliblement dans toute affaire de ce genre par le défendeur, n'eût été que pour gagner du temps et faire traîner le procès en longueur. « Ce mode de procédure lointaine, dispendieuse, disait M. Pelletan, équivaudrait à une véritable immunité. Votre Commission a préféré laisser au juge ordinaire le soin de décider ce qui pourra constituer, selon le cas, un fait diffamatoire ou l'exercice légitime de la fonction (1). »

Les poursuites ordinaires sont donc permises contre les conseillers généraux et les conseillers municipaux lorsque leurs paroles ont un caractère diffamatoire ou injurieux bien établi. L'immunité formulée par l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 n'a pas à intervenir. « Les imputations diffamatoires contenues dans les délibérations des Conseils municipaux, dit

(1) *Rapport au Sénat* ; Celliez et Le Senne, p. 525.

très nettement un arrêt de la Cour d'Alger du 8 mai 1890, ne jouissent d'aucune immunité particulière et exposent leurs auteurs aux peines de la diffamation, à moins qu'ils n'aient agi sans l'intention de nuire. Ces déclarations présentent le caractère de publicité déterminé par les art. 23 et 28 de la loi de 1881, non seulement à raison du lieu public où elles sont prises, mais encore à raison de la publicité par voie d'affiches qu'elles doivent recevoir aux termes de l'art. 56 de la loi du 9 avril 1884. La responsabilité des imputations diffamatoires que peuvent renfermer ces délibérations incombe non seulement à ceux qui les ont proférées en séance, mais à ceux qui, par leur note et leur signature, ont pris part à leur rédaction (1) ».

Les critiques n'ont pas manqué de se produire sur la doctrine consacrée par le Législateur de 1881. Les Conseils municipaux, objectait-on, n'oseront plus jamais dire la vérité sur la caractère des personnes qu'ils ont le droit de contrôler. Pourquoi s'exposer à des poursuites en diffamation ? N'est-il pas préférable de garder un silence prudent ?

Il n'est pas douteux qu'on ne saurait faire bénéficier les conseillers municipaux de l'immunité que la loi accorde aux membres des deux Chambres ; cette générosité ne nous est plus permise ; la rigueur du droit s'y oppose. Mais il faut se rappeler les sages atténuations

(1) G. P., 90, 2, 557.

que le Législateur a cru devoir apporter à la responsabilité de ceux qui représentent les intérêts d'une Commune ; elles nous permettent de répondre à l'argument qu'on nous opposait : s'il est vrai qu'en accusant tel ou tel individu, l'orateur n'a pas obéi à un sentiment personnel de haine, s'il n'a envisagé que les intérêts généraux qu'on l'a chargé de défendre, toute idée d'intention coupable devra disparaître, aucune poursuite ne sera possible.

On a dit encore : il est permis de redouter que, sous l'empire de la crainte, les discussions et les délibérations des Conseils municipaux ne jouissent pas de toute la liberté désirable.

Nous ne croyons pas qu'une assez longue expérience ait justifié pareille appréhension. En tous cas, la loi du 5 avril 1884, dans son article 54, donne un moyen de l'écarter. Il porte : « Les séances des Conseils municipaux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le Conseil municipal par assis et levé, sans débats, décide s'il se formera en comité secret ». La procédure n'est pas bien compliquée ni bien exigeante ; il est facile d'y recourir. On fera observer que le procès-verbal des délibérations, même prises à huis clos, devant reproduire les imputations diffamatoires, celles-ci recevront la publicité du registre et, si cette publicité ne suffisait pas, celle de l'affichage viendrait s'y ajouter et la corroborer. Mais où se rencontre l'obligation pour le maire, le secrétaire du Conseil, le rédacteur du procès-verbal ou de l'extrait

quel qu'il soit, d'y insérer les imputations diffamatoires qui ont été portées en séance ? Comme il a été dit très justement : « Il est de principe que nul ne peut être contraint légalement de commettre un délit, que la loi ne peut pas imposer une pareille obligation, car il n'y a pas de droit contre le droit (1) ». Donc, si l'imputation diffamatoire se trouve reproduite dans une des pièces officielles et publiques dont nous venons de parler, il y aura, dans une certaine mesure, fait personnel de la part du rédacteur qui pourra être accusé de délit, ou, tout au moins, de complicité de délit. Pour éviter pareille conséquence il n'a qu'à s'abstenir de reproduire certaines paroles malheureuses échappées dans la chaleur de la discussion.

Quelle que soit la valeur de ces critiques, il est intéressant d'observer qu'elles ont eu leur écho à la Chambre des députés.

A la séance du 4 novembre 1901, M. Gautret, député des Sables d'Olonne. déposa une proposition de loi tendant à accorder aux conseillers généraux, d'arrondissement et municipaux, dans l'exercice de leurs fonctions, l'immunité des discours des opinions et des votes. « Seuls, disait-il, les sénateurs et députés jouissent de l'immunité et, pour avoir voulu signaler à ses collègues et à l'administration, dans les termes les plus modérés

(1) *Revue gén. d'adm.*, 1888, t. I, p. 5. Art. de M. Ferdinand Sanlaville.

qu'une entente avait pu se produire entre un fonctionnaire et une usine à l'effet d'écarter un contrôleur trop sévère, un conseiller municipal, couvert d'ailleurs par l'assemblée entière, sans distinction de parti, se voit poursuivi en correctionnelle, du chef de diffamation, par l'usine en cause qui réclame à ce représentant trop indiscret 100.000 fr.; de dommages-intérêts. Admettre cette théorie, c'est supprimer purement et simplement le droit incontestable, sans parler du devoir que tout conseiller général, d'arrondissement ou municipal a d'exercer son mandat. Quel conseiller, voulant sauvegarder les intérêts dont il a la charge, laissant de côté les responsabilités personnelles encourues, mais certain d'imposer à sa commune ou au département de tels dommages, oserait, au tarif précité, signaler en séance à ses collègues ou au public les erreurs ou les fraudes de certains fournisseurs, les virements de certains comptables, les pots de vin trop souvent offerts et reçus, etc., etc. ? L'immunité accordée à juste titre aux sénateurs et députés doit couvrir également les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement et les conseillers municipaux, lorsqu'il s'agit des affaires départementales, d'arrondissement ou communales et, étant bien entendu que l'immunité est limitée. Leur mission, pour être plus modeste, n'en est ni moins délicate ni moins utile ni moins intéressante.

Aussi, Messieurs, nous avons l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre la proposition de loi suivante pour laquelle nous réclamons l'urgence :

Article unique.— Les lois du 5 avril 1884, 10 août 1871, 22 juin 1833 et 29 juillet 1881 sont modifiées comme suit :

« Loi du 5 avril 1884, art. 55, ajouter un paragraphe 2 ainsi conçu : « Les Conseillers ne peuvent être poursuivis ou recherchés à l'occasion des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions ».

Loi du 10 avril 1871, art. 29, ajouter même paragraphe.

« Loi du 29 juillet 1881, art. 41. — Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'une des deux Chambres, des Conseils généraux, d'arrondissement ou municipaux, ainsi que les rapports et toutes autres pièces imprimées par ordre de l'une des deux Chambres ou desdites Assemblées.

Ne donnera lieu à aucune action le compte-rendu des séances publiques des deux Chambres, des Conseils généraux, d'arrondissement et municipaux fait de bonne foi dans les journaux. »

L'urgence mise aux voix fut déclarée et la proposition renvoyée à la Commission de la presse qui lui donne une hospitalité généreuse.

Vu : *Le Président de la thèse*
M. MOREAU

Vu : *Le Doyen*,
G. BRY

Vu et permis d'imprimer :
Aix, le 24 Novembre 1906,
BELIN

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Ire PARTIE

Caractères de l'irresponsabilité parlementaire et atténuations qu'elle comporte

CHAPITRE PREMIER

Caractères de l'irresponsabilité parlemenlaire

PAGES

SECTION I. — Caractères communs à l'irresponsabilité et à l'inviolabilité 23

SECTION II. — Caractères distinctifs de l'irresponsabilité. 30

CHAPITRE II

Atténuations apportées au principe de l'irresponsabilité parlementaire 33

IIe PARTIE

Origine et historique de l'irresponsabilité parlementaire 37

IIIe PARTIE

Etendue de l'irresponsabilité parlementaire

CHAPITRE PREMIER

Ce qu'elle garantit

PAGES

SECTION I. — Opinions et discours..... 53

SECTION II. — Votes..... 73

SECTION III. — Rapports et autres pièces imprimées par ordre de l'une des deux Chambres..... 81

CHAPITRE II

Ce que l'irresponsabilité parlementaire ne couvre pas de sa protection

SECTION I. — Discours d'un député imprimés et distribués librement par ses soins..... 87

SECTION II. — Diffamations de période électorale..... 92

SECTION III. — Pétitions adressées aux Chambres..... 98

SECTION IV. — Délibérations des Conseils généraux, Conseils d'arrondissement et Conseils municipaux..... 110